Адміністративне ПРАВО і ПРОЦЕС

№ 3(5)/2013 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 20.12.13 року (протокол № 4)

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
Берлач 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
Калаянов Д. П.	доктор юридичних наук, професор
Коломоєць Т. О.	доктор юридичних наук, професор
Колпаков В. К.	доктор юридичних наук, професор
Комзюк А. Т.	доктор юридичних наук, професор
Кузніченко С. О.	доктор юридичних наук, професор
Лук'янець Д. М.	доктор юридичних наук, професор
Манн Т.	доктор юридичних наук, професор
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, професор
Ярмакі Х. П.	доктор юридичних наук, професор

© Київський національний університет імені Тараса Шевченка, © Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2013

ЗМІСТ / СОДЕРЖАНИЕ / CONTENTS / SPIS TREŚCI

НА ЧАСІ

Мельник Р. С.
Право мирних зібрань у системі адміністративного права Німеччини 5

Мосьондз С. О.
Стратегічний вектор розвитку державної політики у сфері науки в Україні 16

ЗАГАЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

Кузніченко О. В., Школьна Н. І.
Адміністративно-правові засади взаємодії Міністерства соціальної політики України 23

Тоцький В. В., Плетньов О. В.
Роль і місце Служби безпеки України в системі суб'єктів боротьби з тероризмом (адміністративно-правові аспекти) 33

Фролков М. В.
Адміністративно-правовий статус Держспоживінспекції України 42

ОСОБЛИВЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

ЕНЕРГЕТИЧНЕ ПРАВО

Крижановська О. В.
Місце та роль нормативно-правових відносин у сфері безпеки України в паливно-енергетичній галузі 48

ФІНАНСОВЕ ПРАВО

Чорнобук В. І.
До питання щодо принципів фінансового забезпечення судової влади в Україні 53

Солошкіна І. В.
Види та класифікація фінансових послуг 62

ПОЛІЦЕЙСЬКЕ ПРАВО

Кузніченко С. О., Яровий С. А.
Принципи діяльності внутрішніх військ МВС України (адміністративно-правові аспекти) 70

Кузьмін Д. В.
Щодо упорядкування системи суб'єктів забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом 78

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

Вівчаренко О. А.
Принципи правової охорони земель України 87

МЕДИЧНЕ ПРАВО

Сесемко А. О.
Стан адміністративно-правового регулювання діяльності медичних фізиків та перспективи його розвитку в Україні 95

МИТНЕ ПРАВО

Комзюк В. Т.
Сутність та значення міжнародного співробітництва у діяльності митних органів ... 101

ВИБОРЧЕ ПРАВО

Чумак О. О.
Стадії виконавчого процесу та їх зміст ... 109

ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

Ковбель М. М.
Принципи перегляду судових рішень в адміністративному процесі ... 116

Ільницький О. В.
Позапроцесуальна діяльність вищих органів судової влади – об'єкт контролю адміністративних судів ... 122

Ільків Н. В.
Публічний інтерес у контексті визначення підсудності земельних спорів ... 131

Соколан Т. С.
Відеозапис як джерело доказів: нотатки до наукової дискусії ... 140

ОСОБЛИВА ЧАСТИНА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ З ПРИВОДУ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ЩОДО ПРИТЯГНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Бевзенко В. М.
Позиція щодо застосування частини другої статті 171−2 КАС України ... 149

ІСТОРІЯ ПРАВА

Гриценко І. С.
Поліцейське право в Університеті Святого Володимира в контексті поліцейського (адміністративного) права Західної Європи ... 158

Соломаха А. Г.
Наукова діяльність М. Цитовича: курси лекцій із поліцейського права ... 168

ЗАРУБІЖНІ АВТОРИ

Чуприс О. И.
Личностно-ценностный аспект осмысления государственного управления ... 190

Урунова Ш. А.
Классификация коррупционных правонарушений в механизме административно-правовых методов противодействия коррупции в системе государственной службы республики Таджикистан ... 198

Žilinskas T., Deviatnikovaitė I.
Insurance supervision scheme in Lithuania: administrative legal view on the institutional accountability aspect ... 207

Wawryniuk A.
Ramy prawno-traktatowe polsko-ukraińskiej współpracy gospodarczej ... 217

Nowicka I.
Kształtowanie bezpieczeństwa poprzez system norm karnych i administracyjnych prawa morskiego ... 225

Koza I.
Samorządność terytorialna w Polsce i na Ukrainie 234

ЗАКОНОДАВЧІ ІНІЦІАТИВИ

Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про інформацію» (у новій редакції) та Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 11 травня 2012 року 242

СУДОВА ПРАКТИКА В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ

Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом» від 1 листопада 2013 року № 15 243

РЕЦЕНЗІЇ

Берлач А. І.
Адміністративний процес у європейському викладі: від теорії до практики 271

До уваги авторів 277
Вниманию авторов 278
For Authors 279
Do uwagi autorów 281

УДК 342.9(430):323.233

ПРАВО МИРНИХ ЗІБРАНЬ У СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА НІМЕЧЧИНИ

Статтю присвячено аналізу сутності та змісту права мирних зібрань Німеччини через призму з'ясування місця такого правового утворення в системі адміністративного права Німеччини. Для досягнення поставленої мети автором стисло аналізується внутрішня побудова адміністративного права Німеччини. Робиться висновок, що право мирних зібрань є елементом поліцейського права, яке у свою чергу є структурним утворенням Особливого адміністративного права Німеччини. Окрему увагу приділено з'ясуванню змісту основних інститутів права мирних зібрань Німеччини.

Ключові слова: система, адміністративне право, Особливе адміністративне право, поліцейське право, право мирних зібрань.

Мельник Роман Сергійович

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

Дослідження сучасних проблем адміністративного права неможливе без вивчення відповідного зарубіжного досвіду. Це твердження, як здається, є аксіомою, що однак на завжди приймається до уваги деякими колегами. Складається враження, що в тих випадках, коли посилання на зарубіжний досвід є зручним (не вимагає додаткових «рухів» у напрямку його запозичення чи впровадження в Україні), це робиться зі значною готовністю. У тих же випадках, коли досвід інших країн викликає необхідність здійснення ґрунтовної та напруженої роботи, результати якої можуть виявитися неочікуваними для української юридичної думки та практики (такими, що вимагають ґрунтовного перегляду сталих вітчизняних теорій), про зарубіжний досвід ідеться вже «упівголоса» з превалюванням думки про непотрібність і небезпечність копіювання чи перенесення іноземних теорій на вітчизняний ґрунт. Особливо прикро чути таке від тих людей, які фактично визначають подальший рух розвитку української юридичної науки, що, на наш погляд, часто торує паралельно з реальними потребами як правозастосування, так, до речі, і юридичної освіти. За доказами далеко ходити не варто – досить лише ознайомитися з відгуками роботодавців про рівень знань випускників юридичних навчальних закладів. Погані викладачі – як особистості чи як професіонали, що «черпають»

знання зі статей, монографій, підручників своїх вітчизняних колег? Потрібно орієнтуватися на судову практику, – скажуть мої опоненти. Так, потрібно, адже лише практичній підхід, як писав свого часу В. Кобалевський, надає цінності юридичній теорії [1, с. 30]. Проте що це за досвід на сьогодні?

Вітчизняна судова практика у сфері реалізації громадянами права на участь у мирних зібраннях

Аналіз судової практики у сфері розгляду адміністративними судами України позовів суб'єктів владних повноважень щодо заборони (обмеження) проведення громадянами мирних зібрань, який було здійснено експертами Центру політико-правових реформ, м'яко кажучи, пригнічує. Так, було встановлено, що 2010 року суди задовольнили 83% позовів місцевих органів влади про заборону мирних зібрань, а 2011 – 88%, при тому в більшості випадків «обмеження» реалізації названого права було реалізовано у формі повної заборони проведення мирного зібрання. Нерідко суди, приймаючи рішення про заборону таких заходів, посилаються на прийняті органами місцевого самоврядування всупереч Конституції України «порядки» та «положення» з питань проведення мирних зібрань, хоча б мали керуватися ст. 39 Основного закону України, нормами ст. 11 Європейської конвенції з прав людини та ст. 21 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, відповідною практикою Європейського суду з прав людини. Не є винятковим для практики судочинства проведення судових засідань у таких справах у вечірній чи нічний час, без повідомлення сторони відповідача, без надання відповідачеві можливості належно підготуватися до участі в розгляді позовної заяви суб'єкта владних повноважень [2].

З приводу викладеного хочеться сподіватися, що подібні тенденції у сфері адміністративного судочинства пов'язані не з бажанням судів «підіграти» суб'єктам владних повноважень у їх хронічному побоюванні мирних зібрань громадян України, а лише з певною необізнаністю суддів у таких питаннях. Відповідно навряд чи ми маємо, вивчаючи на доктринальному рівні право мирних зібрань, орієнтуватися на таку практику здійснення судочинства.

Отже, очевидним є те, що ми просто не можемо ігнорувати ті найкращі напрацювання, які є на сьогодні в європейській юридичній науці, насамперед німецькій, що не лише дала нам чимало термінів та інститутів, якими ми протягом багатьох років користуємося наче власним винаходом, але і постійно орієнтується, зокрема в особі її представників, на допомогу Україні. У цьому сенсі досить згадати про інтенсивність співпраці нашої держави з Німеччиною у сфері розбудови вітчизняного адміністративного судочинства.

Принагідно зазначимо, що проблематика права мирних зібрань уже була предметом наукового аналізу з боку вітчизняних авторів (О. Іванов, Р. Куйбіда, В. Чемерис та ін.), проте ці вчені концентрували свою увагу переважно на вивченні проблем реалізації цього права в Україні, не

зупиняючись на дослідженні його доктринальних аспектів. Таким чином, завданням нашої статті є розгляд права мирних зібрань через призму системи права, зокрема системи адміністративного права Німеччини, з наступним формулюванням пропозицій для українського законодавства та вітчизняної юридичної науки.

Право мирних зібрань Німеччини як об'єкт наукового аналізу

Суттєве значення для розбудови справжньої демократичної, толерантної, соціально орієнтованої держави, яка підтримує та всіляко допомагає становленню громадянського суспільства, має рівень гарантування реалізації приватними особами права на участь у мирних зібраннях. Принциповість цього права побічно підтверджується місцем його розташування в Конституції Федеративної Республіки Німеччина [3], де про нього йдеться у ст. 8, яка проголошує, що всі німці мають право без сповіщення та дозволу збиратися мирно та без зброї. Додатковим доказом значущості цього права для німецького суспільства є, на наш погляд, і рівень наукового інтересу, який вимірюється десятками монографій, дисертацій, підручників і коментарів, присвячених аналізу права мирного зібрання та процедур його реалізації [4; 5]. Маючи намір ознайомити українських читачів із результатами та спрямованістю наукових доробок німецьких колег із зазначеного питання, доцільно розпочати цю роботу з висвітлення найбільш загального аспекту цієї проблематики, що пов'язано з нашим бажанням дотримуватися послідовності та логіки у викладенні матеріалу.

Система адміністративного права Німеччини та її елементи

Маючи вже можливість представити науковій громаді окремі результати вивчення системи адміністративного права Німеччини [6], дозволимо собі повторити лише найбільш важливі та принципові моменти, які є необхідними в ракурсі розмови про право мирних зібрань.

Система адміністративного права Німеччини, формуючись у межах добре відомої всім формули «адміністративне право є конкретизованим конституційним правом», складається з двох основних блоків – Загального адміністративного права та Особливого адміністративного права.

Загальне адміністративне право містить правила, принципи, терміни та правові інститути, що стосуються абсолютно всіх сфер діяльності суб'єктів публічного управління (адміністративних органів), які у свою чергу регулюються нормами Особливого адміністративного права. До 1976 р. Загальне адміністративне право взагалі не мало нормативно закріплених форм, у зв'язку з чим було представлене лише неписаними, розробленими науковцями та судовою практикою принципами. І лише з прийняттям Федерального закону про адміністративні процедури [7] окремі, далеко не всі інститути Загального адміністративного права отримали відповідні законодавчі форми [8, с. 37–38].

Загальне адміністративне право Німеччини складається з окремих

інститутів – основних принципів і понять адміністративного права, джерел адміністративного права, принципів діяльності адміністративних органів, організації суб'єктів публічного управління, суб'єктивних публічних прав, адміністративного акта, адміністративного договору, нормативних актів адміністративних органів, адміністративної процедури, виконання адміністративних рішень, публічного майна, матеріальної відповідальності держави за шкоду, яка виникла внаслідок порушення державним службовцем його службових обов'язків [9].

Поряд із Загальним адміністративним правом німецькими вченими, як уже було наголошено вище, виділяється також і Особливе адміністративне право. Його норми, регулюючи окремі сфери діяльності адміністративних органів, утворюють значний масив, який поділено на окремі галузі (підгалузі)[1], яких за орієнтовними підрахунками – близько тридцяти (будівельне право, дорожнє, промислове та господарське, соціальне, шкільне, право вищої школи тощо), проте однією з найбільш важливих і принципових галузей Особливого адміністративного права є поліцейське право та право охорони порядку.

Право мирних зібрань, поліцейське право і право охорони порядку

Винесення на «перше місце» поліцейського права і права охорони порядку (далі – поліцейське право) у жодному разі не можна розцінювати як бажання чи потребу поставити під тотальний поліцейський контроль усі аспекти життєдіяльності німецького суспільства. Виникнення подібних думок або уявлень є свідченням професійної обмеженості їх носіїв, яка не дозволяє побачити відмінність між однаковими за звучанням, але принципово відмінними за змістом категоріями «поліцейське право у демократичній та правовій державі» та «поліцейське право у країнах тоталітарного (авторитарного) типу». У цьому плані наведемо слушні слова К. Бєльського, який вищою мірою справедливо пише, що ані правова держава, ані громадянське суспільство ані сьогодні, ані завтра, ані у найбільш далекому майбутньому не зможуть існувати без поліції, діяльність якої має бути врегульовано поліцейським правом [10, с. 129].

Саме подібне ставлення до призначення і ролі поліції та поліцейського права сповідується й німецькими авторами, що як призначення цієї галузі права бачать закладення юридичних засад забезпечення внутрішньої безпеки в державі. Норми поліцейського права визначають компетенцію та організацію органів поліції та органів охорони громадського порядку, а також права та обов'язки працівників названих органів. Поліцейське право поділяється на загальну й особливу частини. Норми загальної частини містять загальні приписи та принципи, які застосуються у всіх сферах діяльності таких суб'єктів, пов'язаної з попередженням небезпеки. Особлива ж частина об'єднує в собі норми, які визначають повноваження органів

[1] У німецький юридичній науці не проводиться спроб розмежувати або встановити відмінності між категоріями «підгалузь права» та «галузь права». З огляду на це в теорії та практиці мова йде завжди про сукупність окремих (спеціальних, особливих) норм, які утворюють право – адміністративне, поліцейське, муніципальне та ін.

поліції та органів охорони громадського порядку в окремих сферах, однією з яких є мирні зібрання.

Розміщення права мирних зібрань у системі поліцейського права пов'язано з тим, що публічні зібрання можуть нести з собою потенційну загрозу суспільству та державі, а раз так, то має бути запроваджено правові обмеження, покликані знизити або нейтралізувати її прояв. Питання попередження та нейтралізації небезпеки, яка може завдати шкоди національній безпеці, громадському порядку, правам і свободам інших осіб, як уже було зазначено вище, є центральним елементом системи завдань, що покладаються на поліцію.

Внутрішня побудова права мирних зібрань Німеччини[2]

Право мирних зібрань (Versammlungsrecht), будучи структурним елементом системи поліцейського права, разом із тим має і власну систему, в якій виділяються відповідні інститути.

• ***Джерела права мирних зібрань***, до яких зараховуються міжнародні та національні юридичні акти, що гарантують приватним особам право на участь у мирних зібрання. Насамперед ідеться про Загальну декларацію прав людини, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Конвенцію про захист прав людини й основоположних свобод і Федеральний закон Федеративної Республіки Німеччина «Про зібрання та походи» від 1953 р. [11]. Крім цього варто додати, що з огляду на федеративний устрій Німеччини кожна федеральна земля має право видавати власні закони про мирні зібрання. Так, 2010 року цим правом скористалася федеральна земля Нижня Саксонія, яка має «власне» законодавче регулювання порядку реалізації приватними особами права на мирні зібрання [12]. Принагідно зазначимо, що цей закон дещо ширший порівняно з федеральним законом. Це пов'язано з тим, що під час його розробки було враховано положення чималої кількості судових рішень з цього питання, прийнятих у різні часи Європейським судом з прав людини, Федеральним Конституційним Судом Німеччини, вищими судовими інстанціями загальної юрисдикції.

Судові рішення названих судів доволі активно використовуються і в межах правозастосовної практики. Завдяки їм суб'єкти правозастосування отримують інформацію про сутність окремих категорій, які складають зміст цієї галузі права та відповідно керуються ними. Це зрештою дозволяє відносити останні до категорії джерел права мирних зібрань Німеччини.

Приклад. *Саме завдяки судовій практиці в Німеччині склалося одноманітне розуміння природи так званих інформаційних пунктів, а також їх зв'язку з гарантованим конституцією правом на мирне зібрання. Необхідність розв'язання цього питання була пов'язана з тим, що адміністративні органи давали неоднозначну кваліфікацію діям, пов'язаним з установленням інформаційних пунктів,*

[2] Мова йде про симбіоз окремих систем – системи законодавства про мирні зібрання; системи права мирних зібрань – як навчальної дисципліни та системи права мирних зібрань як напрямку наукового пошуку.

завданням яких було поширення брошур, листівок, флаєрів серед громадян. Тобто в одних випадках такі пункти визнавалися формою мирного зібрання, в інших – ні. Чітка відповідь на це питання була важливою, між іншим, і з огляду на те, що встановлення інформаційних пунктів (у разі якщо вони не є формою мирного зібрання) передбачає не лише отримання дозволу від компетентного органу, але і сплату орендної плати за використання публічного майна (наприклад, площі чи вулиці міста).

Федеральний адміністративний суд Німеччини з цього приводу зазначив, що організація інформаційного пункту не може перебувати під захистом гарантованого конституцією права на мирні зібрання. Такі інформаційні пункти націлені на індивідуальну комунікацію з громадянами, які випадково перебувають поблизу останніх і відповідно не переслідують мету організації комунікації між громадянами, об'єднаними однією позицією. Таким чином, приватні особи, які тимчасово збираються навколо або поблизу інформаційних пунктів, не мають внутрішнього зв'язку між собою, який, будучи необхідним елементом масового зібрання, дозволяє характеризувати таких осіб як спільноту. Особи, які збираються навколо інформаційних пунктів, з огляду на викладене утворюють не зібрання, а скуплення [13]. З огляду на це організація інформаційних пунктів у Німеччині нині здійснюється виключно за попереднім дозволом компетентного органу.

• ***Основні поняття права мирних зібрань***. Реалізація права на мирне зібрання приватними особами (з одного боку) та обмеження, які можуть бути запроваджені (з іншого) в обов'язковому порядку, передбачають необхідність з'ясування сутності основоположних категорій права мирних зібрань. Вирішенню зазначеного завдання в Німеччині приділяється надзвичайна увага, що знаходить відображення у нормативних актах, судових рішеннях, наукових висновках.

У межах означеного системного утворення права мирних зібрань здійснюється тлумачення таких категорій: зібрання; публічний характер зібрання (зібрання під відкритим небом і зібрання у приміщеннях); мінімально необхідна кількість учасників мирного зібрання; мета мирного зібрання; національна безпека; попередження злочинів; охорона здоров'я; захист прав і свобод інших осіб; порядок; зібрання «мирне та без зброї»; форми мирних зібрань; межі свободи мирних зібрань; межі державного втручання у свободу мирних зібрань тощо.

Приклад. Визначення мінімальної кількості осіб мирного зібрання. *На практиці виникає питання: зібрання є можливим за участі двох чи 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 певні ситуації, наявні 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 в розробці державної політики чи проектів окремих юридичних актів. Реалізація зазначеного передбачає соціальну комунікацію між фізичними особами, яка, зрозуміло, є можливою лише в тому разі, коли таких осіб щонайменше дві. Зрозуміло, що соціальна значущість і публічне сприйняття соціальної комунікації, в якій беруть участь три особи, буде більшою за значущість і сприйняття тієї, учасниками якої є дві особи. Проте було б, напевно, невиправданим 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. Відповідно для визнання певного заходу зібранням необхідною є наявність щонайменше двох фізичних осіб [14, с. 185–186].

• ***Юридичний статус учасників мирного зібрання***. Значна увага у праві мирних зібрань приділяється формулюванню прав та обов'язків учасників мирного зібрання. Насамперед мова йде про юридичний статус організатора (керівника) мирного зібрання, на якого згідно з німецьким законодавством покладаються права та обов'язки як на стадії організації мирного зібрання, так і на стадії його проведення та закінчення. Так, організатор мирного зібрання має сповістити компетентний орган про заплановане зібрання; взяти участь у процедурі узгодження часу, місця, тривалості тощо зібрання, учасниками якої є відповідальні особи муніципалітету та поліції; зобов'язаний слідкувати за порядком під час мирного зібрання та відповідно вчиняти необхідні дії для попередження чи припинення протиправних дій з боку учасників зібрання; керувати особами з приватних осіб для підтримання порядку під час зібрання; уповноважений на припинення зібрання у будь-який час тощо.

• ***Повідомлення про заплановане мирне зібрання***. Право на участь у мирних зібраннях є одним з основних прав людини і громадянина, а раз так, то будь-які обмеження щодо його реалізації, які однак об'єктивно мають існувати у державі, можуть бути запроваджені у виключних і чітко визначених випадках і формах. Інакше кажучи, у цій сфері мають існувати «обмеження обмежень», які є додатковою гарантією забезпечення реалізації приватними особами належних їм прав і свобод. З огляду на це німецьке законодавство досить «обережно» регламентує порядок сповіщення суб'єктів публічної влади про заплановані публічні заходи. Суть такого порядку полягає в тому, що він повинен мінімально можливим чином обмежувати право приватних осіб на мирні зібрання.

Відповідно до німецького законодавства особа, яка має намір організувати та провести мирне зібрання, має сповістити компетентний орган[3] не пізніше ніж за 48 годин до початку запланованого заходу

[3] Під компетентним органом розуміється відділ підтримання порядку (Ordnungsamt) відповідного муніципалітету.

з урахуванням вихідних і святкових днів. Повідомлення може бути здійснено в будь-якій формі (особисто, письмом, телефоном або шляхом надіслання інформації електронною поштою) та містити в собі вичерпну інформацію про місце проведення зібрання та/або його маршрут, часові межі, предмет зібрання, персональні дані та адресу організатора чи організаторів зібрання, а також очікувану кількість учасників. Компетентний орган може зажадати від організатора зібрання надання додаткової інформації.

Важливим аспектом цього інституту є питання про термінові та спонтанні зібрання.

У межах зазначеного інституту знаходять розміщення також і норми права, які визначають умови обмеження або заборони проведення публічного зібрання. На прийняття такого рішення уповноважено керівника відділу підтримки порядку відповідного муніципалітету.

• ***Повноваження поліції у сфері організації та проведення мирних зібрань***. З огляду на специфіку права на мирні зібрання законодавство Німеччини окремо визначає повноваження поліції в цій сфері. Зокрема принциповим є питання про розмежування повноважень поліції та відділу підтримки порядку відповідного муніципалітету в цій сфері. Визначено, що органи поліції «відповідають» за мирне зібрання з моменту його початку. До цього часу, тобто з моменту повідомлення про захід організатором і до його початку, здійснення будь-яких організаційних дій покладається на відділ підтримки порядку муніципалітету.

За органами поліції закріплюється також повноваження на здійснення звукозапису та відеозапису подій, які відбуваються на місці проведення публічного зібрання.

• ***Мирне зібрання в закритому приміщенні***. Мирні зібрання можуть проводитися як під відкритим небом, так і в закритих приміщеннях. З огляду на це окреме місце в системі права мирних зібрань Німеччини отримує інститут мирних зібрань у закритих приміщеннях. Особливість норм, які визначають порядок організації та проведення мирних зібрань у закритих приміщеннях, полягає в тому, що вони є більш «лояльними» щодо організаторів та учасників таких зібрань порівняно з нормами, які стосуються мирних зібрань під відкритим небом. Така лояльність обґрунтовується тим, що зібрання в закритих приміщеннях несуть у собі набагато менший рівень потенційної небезпеки для суспільства та держави, а раз так, то обсяг і зміст обмежень реалізації названого права може бути меншим.

Законодавство Німеччини не покладає на організатора обов'язок повідомляти компетентний орган про такий захід. У нормативному порядку в межах цього інституту регулюються також питання участі в таких зібраннях представників засобів масової інформації та поліції. Окрема увага приділяється визначенню умов обмеження та примусового розпуску публічного зібрання в закритому приміщенні.

• ***Відповідальність за порушення установленого законодавством порядку організації та проведення мирного зібрання***. З огляду на

необхідність забезпечення виконання організатором (організаторами) публічного зібрання, його учасниками, а також іншими особами вимог законодавства про організацію та проведення мирних зібрань запроваджено кримінальну та адміністративну відповідальність за порушення установлених вимог (заборон). Склади злочинів і правопорушень формулюються безпосередньо в законах про мирні зібрання.

Висновки та рекомендації

Ураховуючи досвід ФРН у сфері нормативного регулювання права мирних зібрань, а також доктринального вивчення порядку його реалізації, доцільним і необхідним є перегляд усталених у вітчизняній юридичній науці поглядів на питання системи адміністративного права. У межах системи Особливого адміністративного права мають бути виділені його окремі підгалузі, зокрема такі, як поліцейське право [15] та право мирних зібрань. Подібний крок сприятиме активізації наукового вивчення таких правових утворень; призведене до розроблення окремих навчальних матеріалів (посібників, підручників тощо) з названих питань; закладе необхідне підґрунтя для підготовки фахівців з питань поліцейського права та права мирних зібрань, необхідної кількості яких на сьогодні в Україні немає. Відсутність вузькокваліфікованих юристів і вчених, власне, на наш погляд, і пояснює ті проблеми, які мають нині місце як у сфері організації діяльності міліції в цілому, так і у сфері забезпечення реалізації громадянами України права на участь у мирних зібраннях. Особливо проблемною в цьому сенсі є ситуація, пов'язана з розробкою українськими авторами проектів законів про мирні зібрання. Ознайомлення з відповідними законопроектами засвідчує, що в них не враховано значної кількості положень, які є необхідними для реалізації приватними особами права на мирні зібрання. Причина низької якості цих документів знову ж таки пов'язана з відсутністю глибоких доктринальних досліджень цієї підгалузі адміністративного права. Отже, до того часу, поки українське адміністративне право буде залишатися таким, яким воно є на сьогодні – позбавленим внутрішньої диференціації, нам не вдасться досягти жодних значущих результатів у сфері адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, а раз так, то годі і мріяти про «утвердження і забезпечення прав і свобод людини» на теренах України.

Список використаних джерел:

1. Кобалевский В. Очерки советского административного права / В. Кобалевский. – Х. : Гос. издат. Украины, 1924. – 258 с.

2. Припинити системне порушення права на мирні зібрання! [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://maidanua.org/2012/06/majdan-monitorynh-prypynyty-systemni-porushennya-prava-namyrni-zbory/.

3. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland : vom 23 Mai 1949 [Elektronische Ressource]. – Zugang : http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf.

4. Brenneisen H., Wilksen M., Becker W. und and. Versammlungsrecht : das hoheitliche Eingriffshandeln im

Versammlungsgeschehen / Hartmut Brenneisen. – 4. Aufl. – Hilden/Rhld. : VDP Verl. Dt. Polizeiliteratur, 2011. – 638 s.

5. Versammlungsrecht : Lehrbuch / R. Krueger. – Stuttgart [u.a.] : Booberg, 1994. – 178 s.

6. Мельник Р. С. Система адміністративного права Німеччини (загальнотеоретичний аналіз) / Р. С. Мельник // Публічне право. – 2011. – № 3. – С. 49–59.

7. Verwaltungsverfahrensgesetz der Bundesrepublik Deutschland : vom 25 Mai 1976 // BGBl. I. – S. 1253.

8. Maurer H. Allgemeines Verwaltungsrecht / H. Maurer. –, München : Verlag C. H. Beck. – 2004. – 853 s.

9. Detterbeck S. Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessreccht / S. Detterbeck. 4. Auflage. – Verlag C.H. Beck, München, 2006. – 612 s.

10. Бельский К. С. Полицейское право : лекционный курс / К. С. Бельский ; под ред. А. В. Куракина. – М. : Изд-во «Дело и Сервис», 2004. – 816 с.

11. Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz) : vom 24 Juli 1953 [Elektronische Ressource]. – Zugang : http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/ versammlg/gesamt.pdf.

12. Niedersächsisches Versammlungsgesetz : vom 7 Oktober 2010 // Niedersächsisches Gesetz-und Verordnungsblatt. – 2010. – № 24. – S. 465.

13. Bundesverwaltungsgerichtsentscheidung : vom 22 August 2007 [Elektronische Ressource]. – Zugang : http://www.bverwg.de/entscheidungen/entscheidung.php?ent=220807U6C22.06.0.

14. Stefan Ripke Europäische Versammlungsfreiheit. Das Unionsgrundrecht der Versammlungsfreiheit im Grundrechtsschutzsystem aus Grundrechtecharta, EMRK und gemeinsamer Verfassungsüberlieferung. – 2012. – Mohr Siebeck Tübingen. – 697 s.

15. Мельник Р. С. Поліцейське право в Україні: нотатки до наукової дискусії / Р. С. Мельник // Юрист України. – 2011. – № 3 (16). – С. 32–37.

Мельник Р. С. Право мирных собраний в системе административного права Германии.

Статья посвящена анализу сущности и содержания права мирных собраний Германии через призму поиска места данного образования в системе административного права Германии. Для достижения поставленной автором цели анализируется внутреннее построение административного права Германии. Делается вывод, что право мирных собраний является элементом полицейского права, которое в свою очередь размещается в рамках Особенного административного права. Отдельное внимание уделено уточнению содержания основных институтов права мирных собраний Германии.

Ключевые слова: система, административное право, особенное административное право, полицейское право, право мирных собраний.

Melnyk R .S. Law of Peaceful Protests in the System of Administrative Law of Germany.

The article is devoted to the analysis of the essence and content of law of peaceful protests in Germany through finding out the place of the mentioned legal formation in the system of administrative law. In the beginning of the article the author makes a point about conducting of legal comparative researches and makes a conclusion about an obligatory necessity to take into consideration European legal practice

and doctrine in the sphere which is considered. In the author's view, necessity of this decision is caused by the fact that Ukrainian administrative courts limit the right to peaceful protests by private parties in many cases without any reason what in turn hampers democratic processes in Ukraine. Lack of knowledge on modern European standards in the sphere of law of peaceful protests by the representatives of judicial power is mentioned as one of the causes of such situation.

In order to achieve the mentioned goal the author analyzes briefly the inner structure of German administrative law. It is stressed that this body of law consists of General Administrative Law and Special Administrative Law which in turn regulates separate spheres of activity of administrative agencies, forms a big cornerstone which is divided into separate branches such as municipal law, police law, construction law, traffic law, industrial and economic law, social law, school law, high school law and so on.

Special attention is paid to finding out of peculiarities and goal of German police law which is one of the main elements of Special Administrative Law. It was possible to conclude on the basis of conducted research that law of peaceful protests is the element of the system of police law. The reasons and necessity to place the law of peaceful protests in the system of police law are explained.

The system of law of peaceful protests is considered. This law consists of the following elements: sources of law of peaceful protests; the main definitions of the law of peaceful protests; legal status of the participants of peaceful protests; institute of informing about the planned peaceful protest; authorities of police in the sphere of organization and conducting of peaceful protests; peaceful protests in closed premises; institute of liability for breaking procedure of organization and conducting of peaceful protest established by legislation. When the author analyzes the content of the institutes of German law of peaceful protests he refers to court practice, gives examples and makes a conclusion that German courts contributed to the concretization of the content of many provisions on law of peaceful protests.

The conclusion is made in the end of the article that it is necessary to transform the system of administrative law of Ukraine which is directed on the following differentiation of its norms. To author's view, only in such a way it will be possible to achieve a necessary level of specialization and training of subjects who enforce law especially in the sphere of law of peaceful protests.

Keywords: system, administrative law, Special Administrative Law, police law, law of peaceful protests.

Стаття надійшла до редакції 10.05.2013

УДК 351.854: 101

СТРАТЕГІЧНИЙ ВЕКТОР РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ НАУКИ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено визначенню та обґрунтуванню стратегічного вектору розвитку державної політики у сфері науки на сучасному етапі розвитку українського суспільства.

Ключові слова: державна політика, наука, сфера, вектор, розвиток, сутнісний зміст, теоретичні підходи, пріоритетні напрямки.

Мосьондз Сергій Олександрович,

доктор юридичних наук, доцент, проректор з навчальної та наукової роботи Університету сучасних знань

Державна політика у сфері науки – це стратегія і тактика взаємовідносин держави в особі уповноважених органів з інститутом науки з метою забезпечення інноваційно-технологічного розвитку країни.

Екстраполюючи загальні засадничі ідеї щодо державної політики у сфері науки, бачимо, що в її змісті виділяються два основних аспекти – стратегічний і тактичний. Так, стратегія розробляється на основі довгострокових концепцій соціально-економічного й науково-технічного розвитку країни. Вибір стратегії – це визначення генеральної лінії та головної мети наукового розвитку, способів розвитку і використання наукового потенціалу. Документи, що визначають стратегію наукової політики, і є елементом адміністративно-правового регулюванням державної політики у сфері науки в Україні. Що стосується тактики, то це поняття використовується для визначення поточних цілей з розробкою конкретних заходів. Для реалізації стратегії й тактики державної політики у сфері науки необхідним є створення правових, організаційних, фінансових умов.

Серед науково-теоретичних розробок державної політики у сфері науки слід згадати праці відомих науковців А. Абдулова, А. Азізова, А. Безбородова, О. Ваганова, Г. Волкова, Л. Гохберга, Н. Гордєєвої, Д. Гвішіані, А. Гудкової, О. Динкіна, Г. Доброва, С. Здіорука, Г. Калитича, Д. Каркавіна, К. Коржавіна, В. Кременя, Б. Лєбіна, Б. Маліцького, Л. Мінделі, С. Микулинського, О. Поповича, К. Поппера, В. Расудовського, А. Соколова та ін.

Сучасні ж досягнення України в міжнародному вимірі конкурентоздатності економіки, рівня розвитку й особливо – ефективності функціонування національної наукової системи – є недостатніми для забезпечення сталого розвитку вітчизняної економіки, гарантованої національної безпеки, виходу в найближчій перспективі на європейські стандарти життя українських громадян за рахунок економічного зростання.

Головна проблема полягає в тому, що результативність, якість функціонування і структура креативної частини національної наукової системи повною мірою відповідають потенційним потребам інтенсивного розвитку економіки. З іншого боку, структурно відстала, технологічно хитка економіка, отримана у спадок від СРСР, а також система підприємництва, що склалася під впливом нав'язаних Україні ззовні неоліберальних реформ, залишаються вкрай неприйнятними до сучасних досягнень науки [1, с. 119].

Для ефективного вирішення цієї проблеми необхідно акцентувати вихідні позиції основних компонентів національної наукової системи, ступінь їх відповідності вимогам інноваційно-інвестиційної моделі розвитку, а також обґрунтувати необхідність визначення стратегічного вектору розвитку державної політики у сфері науки в Україні.

Обґрунтування стратегічного вектору розвитку державної політики у сфері науки через визначення її пріоритетних напрямків є одним із найважливіших етапів формування належної наукової системи держави. Від правильності та обґрунтованості вибору пріоритетних напрямків державної політики у сфері науки залежить ефективність реалізації політики, ступінь досягнення цілей, вирішення завдань, що стоять перед наукою.

Аналіз ситуації з визначенням і реалізацією наукових пріоритетів у нашій країні змушує повертатися до осмислення самого поняття пріоритету і його ролі у здійсненні певної державної політики. Неодноразово відзначалося, що прийняті в нашій країні пріоритетні напрямки розвитку науки, так само як і стратегічні пріоритети інноваційної діяльності, надто широкі для того, щоб бути засобом концентрації наукового потенціалу, зусиль усього суспільства на розв'язанні найбільш актуальних на сьогодні проблем.

Крім причин, пов'язаних із недоліками нашої системи державного управління, недостатньою інноваційною культурою апарату [2, с. 66] та суто бюрократичною схильністю останнього до підміни справжньої справи її імітацією [3, с. 81], важливу роль зіграло й те, що саме поняття наукового пріоритету не було однозначно сформульоване, як не були достатньо чітко визначені його функції в реалізації державної політики у сфері науки.

Категоріальне поняття «пріоритетні напрямки» передбачає вибір серед сукупності завдань найважливіших, реалізація яких найбільшою мірою сприятиме досягненню поставленої мети. Пріоритетні напрямки можна розглядати як формалізацію призначення різної ваги властивостям

з метою надати більшої важливості одним властивостям і меншої – іншим. Вони є важливим елементом у формуванні стратегії та прийнятті рішень. Пріоритетні напрямки – це вид ієрархії, коли певним цілям віддають перевагу порівняно з іншими. При цьому керуються як політичною доцільністю, так і вимогами суспільства, поточним моментом, результатами формального аналізу [4, с. 117].

У багатьох учених і управлінців виникло таке уявлення: запровадження державних пріоритетів означає, що взагалі тільки ті напрямки досліджень, які включені до переліку пріоритетних, можуть розраховувати на державну підтримку, а всі інші мають бути припинені. Природно, що за такого розуміння більшість експертів просто не могли собі дозволили надто звужені формулювання, адже це означало б узяти на себе відповідальність за припинення багатьох цікавих і принаймні в перспективі важливих робіт. Звідси – намагання при формулюванні пріоритетів окреслити їх якомога ширше, щоб бодай когонебудь не забути [5, с. 63].

Одне можна сказати впевнено, що без урахування довгострокових пріоритетних напрямків, тобто в умовах відсутності єдиної стратегічної лінії, без суттєвого аналізу ефективності витрат бюджетних коштів за попередній період і прогнозування подальших наслідків заходи державної політики у сфері науки не мають належної ефективності, що підтверджується багаторічним зарубіжним і вітчизняним досвідом.

Аналіз пріоритетних напрямків розвитку науки промислово розвинених країн світу (США, Японії, Німеччини та ін.) засвідчує, що для всіх цих країн властивим є розвиток таких загальних напрямків, як виробничі технології; електроніка та інформаційні технології; нові матеріали; науки про життя і біотехнології.

Саме ці пріоритетні напрямки, як показує світовий досвід, є магістральними у формуванні нового технологічного устрою – основи економіки високорозвинених країн початку XXI ст. Проте ця практика не вимагає обов'язкового копіювання, оскільки кожна країна має враховувати й оцінювати свої власні геополітичні, соціально-економічні, культурно-історичні та інші особливості таким чином, щоб максимальною мірою було розкрито перспективи використання власних конкурентних переваг [6, с. 6].

За різноманітності підходів до визначення пріоритетів наукового розвитку кожною країною принциповим є те, що основою формування ефективної інноваційної політики стає аналіз і прогнозування розвитку науки, техніки, інновацій. Найбільш переконливо це підтверджується досвідом Японії. На основі відпрацьованих урядом країни стратегічних цілей розробляються довгострокові плани-прогнози науково-технологічного й економічного розвитку на п'ятьдесять і більше років. При цьому, на відміну від більшості країн Західної Європи, де економічний розвиток майже завжди не відповідав визначеним державними планами цілям, планові завдання в Японії за основними показниками практично виконувалися з випередженням установлених термінів [7, с. 104].

В Японії розроблено понад десять загальнодержавних економічних планів-прогнозів, пов'язаних із державним бюджетом. У цих планах першочергова увага приділяється тим галузям економіки, які створюють основу промислового потенціалу і мають головне значення для науково-технічного прогресу. Так, проблеми стратегії розвитку нанотехнологій розглядаються на рівні Кабінету Міністрів Японії. Для забезпечення лідерства в нано¬технологічних дослідженнях Японія шукає нові методи забезпечення ефективного обміну інформацією між ученими різних спеціальностей та нові форми щодо управління підготовкою кадрів.

Японська економічна асоціація створила спеціальний промислово-технічний комітет з проблем нанотехнологій, який має вивчати найбільш важливі для Японії напрямки досліджень у цій галузі, розробляти наукові програми та сприяти впровадженню результатів у промислове виробництво.

У більшості країн створюються спеціальні управлінські структури, які сприяють підвищенню ролі держави в питанні вибору пріоритетів наукового розвитку і прогнозного забезпечення. У Німеччині – це Комісія з оцінки технологій; у Франції – Парламентське управління з питань вибору в галузі науки і техніки; у США – Управління з питань оцінювання технологій.

Європарламент прийняв резолюцію про створення Європейського парламентського управління з питань оцінювання та вибору пріоритетів у сфері науки і техніки.

Наукова політика країн Європейського Союзу охоплює весь комплекс питань щодо організації виконання наукових досліджень і розробок прикладного характеру, формування відповідної інфраструктури для їхньої державної підтримки, забезпечення розвитку вищої професійної освіти та спеціальної підготовки кадрів, створення систем фінансування конкретних проектів тощо.

Порівняльний аналіз системи пріоритетних напрямків державної політики у сфері науки провідних країн світу свідчить про певну подібність основних напрямків і структури. Майже всі вони орієнтовані на створення та комерційне використання принципово нових технологій та виробів. Як правило, більшість країн обмежує коло державних пріоритетів 6–12-ма напрямками, які формуються з урахуванням національних особливостей і охоплюють загальноприйняті світові проблеми [8, с. 252].

Проблема вибору пріоритетних напрямків державної політики у сфері науки потребує ґрунтовної методології їх визначення та реалізації в майбутньому. Наукова діяльність відзначається високими ризиками, і тому слід особливо ретельно підходити до визначення пріоритетних напрямків її розвитку в узгодженні з пріоритетами розвитку освіти, науки і техніки. При формуванні найважливіших напрямків розвитку наукової діяльності важливим чинником їх реалізації є науковий та інноваційний потенціали.

Так, стратегічні пріоритетні напрямки розвитку науки, затверджені Законом України «Про пріоритетні

напрями розвитку науки і техніки» від 11 липня 2001 року [9], визначалися без проведення прогнозно-аналітичних досліджень на основі дискусії обмеженої кількості експертів; вони виявилися недостатньо узгодженими з пріоритетними напрямками розвитку освіти, інноваційної діяльності, а тому не сприяють використанню результатів виконання державних науково-технічних програм для прискорення наукових процесів в економіці.

Таким чином, проблемним питанням залишається розробка та вдосконалення наявних механізмів визначення стратегічних пріоритетних напрямків наукового розвитку в цілому і державної політики у сфері науки в Україні зокрема, а також закріплення їх на законодавчому рівні.

Реалізувати комплексний відбір пріоритетів наукової сфери покликаний метод Форсайта, під яким розуміють не лише прогнозування наукового розвитку, визначення напрямків перспективних технологій, а й передбачення економічних і соціальних наслідків від упровадження очікуваних наукових результатів, тобто врахування якості середовища, в якому вони формуватимуться та впроваджуватимуться [10, с. 62].

Першою спробою прогнозно-аналітичного дослідження перспектив наукового розвитку в незалежній Україні була Державна програма прогнозування науково-технологічного та інноваційного розвитку, що виконувалась у 2004–2006 роках. За її результатами було запропоновано стратегічними науковими пріоритетами визначити такі: гармонійний розвиток громадянина України як особистості та розбудова знаннєвого громадянського суспільства; фундаментальні наукові дослідження з найбільш актуальних проблем природничих, суспільних і гуманітарних наук; енергетична безпека та енергетична незалежність держави; проблеми розвитку та раціонального використання мінерально-ресурсного потенціалу; проблеми сталого розвитку, раціонального природокористування та збереження біологічного різноманіття; забезпечення здорового способу життя, профілактика і лікування найпоширеніших захворювань; фізико-хімічна біологія, новітні біотехнології; інформатика та комп'ютерні технології; перспективні технології агропромислового комплексу та переробної промисловості; нові речовини і матеріали.

Однак ні ці, ні визначені чинним законом пріоритети не стали основою реальної державної політики у сфері науки в Україні. Причиною цьому є низка чинників – такі, як традиційне недофінансування інноваційних проектів, через фінансову кризу зокрема, відсутність попиту на вітчизняну інноваційну продукцію, державної підтримки інноваційних секторів, нерозвинені механізми захисту прав інтелектуальної власності, невизначеність науково-технічної та інноваційної стратегії, відсталість від європейських і світових стандартів вітчизняної статистики, науки та інновацій, недосконалість методик обґрунтування пріоритетів соціально-економічного розвитку, відсутність фахівців з інноваційного менеджменту тощо.

Недооцінка важливості врахування пріоритетних особливостей та можливостей для розвитку наукової сфери призводить до неефективної державної політики у сфері науки. На наше переконання, слід формулювати критерії пріоритетних напрямків державної політики у сфері науки в Україні із застосуванням форсайтних досліджень.

При цьому важливого значення для України набувають нові сучасні інструменти Форсайта, дослідженням за методологією якого останніми роками приділяється увага з боку міжнародного співтовариства.

Форсайтні методи визначення пріоритетів наукової політики перетворилися на основний інструмент довгострокового прогнозування перспектив розвитку соціально-економічної сфери науки, а також визначення національних і міждержавних пріоритетів, організації фінансування науки, створення інтегрованих механізмів посилення ролі держави в управлінні національною інноваційною системою [11, с. 126].

Запровадження форсайт-досліджень в Україні дасть змогу визначити різні сценарії майбутнього, виявити стратегічні напрямки наукового розвитку, оцінити ефективність перспектив інвестицій у науковий розвиток, а також провести конструктивний діалог між усіма зацікавленими сторонами з пріоритетних напрямків суспільного розвитку в середньо- і довгостроковій перспективі.

З урахуванням викладеного доцільно виділити як основу стратегічного вектору розвитку державної політики у сфері науки в Україні такі її пріоритетні напрямки:

1) розробка та прийняття Концепції державної політики у сфері науки в Україні, що повинна скласти комплексний теоретико-методологічний базис державної наукової політики;

2) підготовка пропозицій щодо вдосконалення законодавства у сфері науки, створення повноцінної нормативно-правової бази, що визначає основні взаємні права й обов'язки держави та суб'єктів наукової діяльності;

3) модернізація системи адміністративно-правового регулювання науки;

4) підготовка та перепідготовка відповідних кадрів для роботи у сфері науки;

5) прогнозування наукових процесів і формування державної політики у сфері науки з урахуванням зміни загальнополітичної та економічної ситуації;

6) сприяння впровадженню інноваційних технологій, методик та інших досягнень науково-технічного прогресу в системі забезпечення здійснення державної наукової політики;

7) розподіл коштів, які виділяються з державного бюджету на вирішення проблем науки та контроль за їхнім використанням. Визначення альтернативних джерел фінансування;

8) активізація міжнародного співробітництва у сфері науки.

Список використаних джерел:

1. Чечель О. М. Основні стратегічні пріоритети інноваційної складової економічної політики держави / О. М. Чечель // Економіка та держава. – 2011. – № 1. – С. 118–120.

2. Попович О. С. Місце пріоритетів в реалізації державної науково-

технологічної політики України / О. С. Попович // Наука та наукознавство. – 2001. – № 3. – С. 65–73.

3. Попович А. С. Бюрократизация общества и научной жизни как фактор торможения инновационного развития / А. С. Попович // Науковедение. – 2003. – № 4. – С. 79–96.

4. Застрожнікова І. В. Обґрунтування пріоритетів державної аграрної політики / І. В. Застрожнікова // Економіка та держава. – 2010. – № 6. – С. 117–118.

5. Попович О. С. Науково-технологічна та інноваційна політика: основні механізми формування та реалізації / під ред. д-ра екон. наук, проф. Б. А. Маліцького. – К.: Фенікс, 2005. – 226 с.

6. Результативність наукової діяльності : стан, тенденції та проблеми оцінювання : монографія / [Шокун Т. В., Гончаренко А. П., Ярчук А. В., Писаренко Т. В., Куранта Т. К., Вавіліна Н. І., Куранта В. М., Стеценко Т. О., Єгоров І. Ю., Жукович І. А., Рижкова Ю. О.]. – К. : УкрІНТЕІ, 2009. – 216 с.

7. Стратегія і тактика науково-технологічної політики : зарубіжний досвід, проблеми та перспективи України / за заг. ред. В. П. Горбуліна, акад. НАН України, д-ра техн. наук. – К. : НТУУ «КПІ», 2006. – 220 с.

8. Соловьев В. П. Инновационная деятельность как системный процесс в конкурентной экономике (синергетические эффекты инноваций) / Соловьев В. П. – К. : Фенікс, 2004. – 560 с.

9. Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки : Закон України від 11 липня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 253.

10. Моргунов Е. В. Метод «Форсайт» и его роль в управлении технологическим развитием страны / Е. В. Моргунов // Форсайт. – 2007. – № 1. – С. 61–65.

11. Федулова Л. І. Форсайт: сучасна методологія технологічного прогнозування / Л. І. Федулова // Економіка і прогнозування. – 2008. – № 4. – С. 124–138.

Мосьондз С. А. Стратегический вектор развития государственной политики в сфере науки в Украине.

Статья посвящена определению и обоснованию стратегического вектора развития государственной политики в сфере науки на современном этапе развития украинского общества.

Ключевые слова: государственная политика, наука, сфера, вектор, развитие, сущностное содержание, теоретические подходы, приоритетные направления.

Mosondz S. O. Strategic Vector of State Policy in the Sphere of Science in Ukraine.

The article is devoted to the determination and to the specification of the strategic development vector of the government policy in the sphere of science in the modern Ukrainian society.

Keywords: government policy, science, sphere, vector, development, essence content, theoretical approaches, priority directions.

Стаття надійшла до редакції 24.06.2013

УДК 342.6:342.951 (477)

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ МІНІСТЕРСТВА СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Кузніченко Оксана Валеріївна,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри трудового та господарського права навчально-наукового інституту підготовки фахівців кримінальної міліції Харківського національного університету внутрішніх справ

Школьна Надія Ігорівна,

аспірант кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності ОВС факультету підготовки фахівців міліції громадської безпеки Одеського державного університету внутрішніх справ

Розглянуто пріоритетні напрямки зовнішньої та внутрішньої взаємодії Міністерства соціальної політики України з іншими уповноваженими суб'єктами у сфері формування та реалізації соціальної політики держави. Основну увагу приділено розробленню пропозицій щодо вдосконалення механізму взаємодії Міністерства соціальної політики України з інститутами громадянського суспільства.

Ключові слова: взаємодія, державна політика, діяльність, координація, Міністерство соціальної політики України, співробітництво, удосконалення.

Невирішеність соціальних питань і зубожіння значної частини населення, великі суми заборгованості із заробітної плати, соціальних виплат і пенсій, вимушена зупинка значної частки виробництва й відповідно – приховане та зареєстроване безробіття, загострення демографічної ситуації, стагнація медицини, сфери послуг, освіти, науки та культури, високий рівень корупції та злочинності – усе це реалії нашого сьогодення, які однозначно доводять, що соціально-економічна ситуація в Україні є складною. Немає гарантій, що фаза відносної макроекономічної стабілізації обов'язково переросте в економічне зростання. Нестійкість стабілізаційних процесів, загострення у фінансовій сфері можуть призвести до нового спалаху економічної кризи.

На шляху інтеграції України до ЄС одним із пріоритетних завдань держави є забезпечення реалізації прав і свобод людини та громадянина, визначених Конституцією України, наближення стандартів життя до європейських. Узявши на себе зобов'язання щодо перетворення на соціально орієнтовану державу, Україна спрямувала свої дії на підвищення рівня добробуту населення, приділяючи особливу увагу його вразливим групам.

Організаційно-правові засади діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування

та їх посадових осіб були предметом наукових розвідок Н. Армаш, О. Бригінця, С. Буткевича, М. Добкіна, Л. Крупнової, Н. Лебідь, В. Мозоль, С. Осауленко, А. Подоляки, О. Стеця, С. Шестакова, Н. Янюк та ін. Однак у працях цих дослідників з'ясовано лише окремі адміністративно-правові засади взаємодії Міністерства соціальної політики України (далі – Мінсоцполітики України) з іншими уповноваженими суб'єктами або ж схарактеризовано їх принагідно в перебігу вивчення більш загальних чи суміжних суспільних відносин.

Отже, наочно актуалізується потреба комплексного, з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень юридичної науки, дослідження адміністративно-правових засад взаємодії Мінсоцполітики України, а також визначення шляхів їх удосконалення.

Взаємодія є одним із найважливіших принципів науки управління, а також теорії адміністративного права. У роботах, присвячених теорії та практиці взаємодії у сфері діяльності центральних органів виконавчої влади, термін *взаємодія* зазвичай розглядається як узгодження зусиль відповідних суб'єктів за метою, місцем, часом, напрямком дій та ін. Утім таке тлумачення не охоплює всієї сукупності відносин взаємодії, які виникають між різними елементами системи управління під час виконання завдань, визначених їх компетенцією.

У науковій літературі з управління, зокрема щодо органів публічної адміністрації, комплексно проблему координації та взаємодії (співпраці, співробітництва) ще недостатньо розроблено. На думку одних авторів, *взаємодія* та *координація* – це слова-синоніми, що означають погодженість; на думку інших, «взаємодія» – це більш широке поняття, ніж «координація»; треті вважають, що навпаки – більш широким поняттям є «координація»; четверті розглядають координацію як організацію взаємодії [1, с. 226].

У тлумачному словнику В. Даля цих слів узагалі немає. Сучасні ж словники не дають вичерпного розуміння зазначених вище термінів, оскільки пояснюють ці поняття через однакове третє – «погодженість». Автори, які вважають, що «взаємодія» є більш загальним поняттям, ніж «координація», базують свій погляд на філософському визначенні, яке означає взаємний зв'язок і взаємну зумовленість предметів, явищ [2, с. 144–145]. Відтак, аналізуючи сутність і вироблення оптимального поняття взаємодії в діяльності органів публічної адміністрації, слід іти від загального до часткового, тобто із філософського поняття взаємодії до його інтерпретації у сфері діяльності цих центральних і місцевих органів виконавчої влади [3, с. 195].

Сучасне Мінсоцполітики України відповідно до покладених на нього завдань здійснює в межах своїх повноважень *координацію* діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо застосування державних соціальних стандартів і нормативів та нормативів фінансового забезпечення надання державних соціальних гарантій; здійснює *координаційно-аналітичну*

роботу щодо подолання бідності та моніторинг показників бідності; *координує* роботу з питань професійного навчання кадрів на виробництві; здійснює *державне регулювання* та *нагляд* за дотриманням законодавства щодо призначення (перерахунку) і виплати пенсій у солідарній системі та щодо *взаємодії* Пенсійного фонду України з фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування; *координує* діяльність центральних органів виконавчої влади щодо формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері розвитку соціального діалогу, з питань колективно-договірного регулювання трудових і соціально-економічних відносин, *взаємодії* з Національною тристоронньою соціально-економічною радою; визначає потребу регіонів у створенні установ соціального обслуговування населення, соціальної, трудової та професійної реабілітації інвалідів, організацій, що надають соціальні послуги соціально вразливим верствам населення, та *координує* роботу з їх створення; здійснює нормативно-правове регулювання, методичне забезпечення та *координування* діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо опіки і піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, дієздатність яких обмежена, їх соціального захисту; організовує та *координує* роботу, пов'язану з визначенням статусу осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; здійснює *координування* роботи з соціального захисту бездомних осіб, загальне *координування* соціального патронажу осіб, які відбували покарання у вигляді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк; *координує* роботу з підготовки і здійснення органами виконавчої влади заходів щодо забезпечення захисту прав депортованих за національною ознакою осіб, які повернулися в Україну тощо [4].

Також Мінсоцполітики України під час виконання покладених на нього завдань взаємодіє з іншими органами державної влади, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, з органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, а також підприємствами, установами, організаціями.

Порядок взаємодії Міністерства з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики України, визначається окремим нормативно-правовим актом [5]. В останньому визначено організаційні та процедурні питання взаємодії з Пенсійним фондом України (відповідальний – Департамент пенсійного забезпечення), Державною інспекцією України з питань праці (відповідальні – Департамент заробітної плати та умов праці, Департамент соціального страхування та партнерства), Державною службою з питань інвалідів і ветеранів України (відповідальні – Департамент соціального захисту інвалідів, Департамент соціальних послуг). Отже, цей Порядок

спрямовано на забезпечення узгодженості, планомірності та цілісності формування державної політики у відповідних сферах, а також ефективності її реалізації.

Ще одним важливим напрямком діяльності Мінсоцполітики України є взаємодія з інститутами громадянського суспільства. Загальновідомо, що сприяння розвитку громадянського суспільства є однією з найважливіших умов становлення України як демократичної, правової та соціальної держави. Це насамперед передбачає налагодження ефективної взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства, що повинна базуватися на партнерстві, взаємозаінтересованості в досягненні цілей, пов'язаних із процесом демократизації усіх сфер державного управління і суспільного життя, соціально-економічним і духовним прогресом, усебічним забезпеченням захисту прав і свобод людини та громадянина [6].

Разом із цим в умовах демократизації українського суспільства й органів публічної адміністрації, підвищення ролі громадськості в побудові соціальної правової держави важливу роль відіграє громадський контроль за діяльністю органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Сьогодні громадський контроль за діяльністю органів виконавчої влади здійснюється в різних формах із використанням передбачених законодавством правових засобів, зокрема таких, як діяльність громадських рад при органах державної влади; функціонування громадських інспекцій; громадські слухання та обговорення; громадські експертизи; звернення громадян; повноваження представників громадських організацій, громадських інспекцій складати протоколи про адміністративні правопорушення та передавати їх уповноваженим органам державної влади; функціонування інституту присяжних; звітування представників органів державної влади перед громадськістю та ін. [7, с. 1, 9].

На слушну думку С. Денисюка, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, відкритість органів державної влади для громадського контролю є необхідними передумовами побудови в Україні громадянського суспільства, підвищення ролі засобів масової інформації, політичних партій і громадських організацій [8, с. 1]. Однак проблема полягає в тому, що в умовах побудови громадянського суспільства в Україні виникає необхідність дієвого механізму здійснення громадського контролю за діяльністю правоохоронних та інших державних органів, особливо враховуючи можливість учинення зловживань з боку посадових осіб останніх щодо порушення прав і свобод громадян, законних інтересів юридичних осіб тощо.

Проблема забезпечення реальної участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики як самостійного, соціально-правового явища вимагає дослідження її правової природи, визначення основних форм і з'ясування особливостей, зважаючи на специфіку предмета такої діяльності. Актуальність і значущість цієї проблематики полягають у тому, що системно проблеми сутності

та напрямків участі громадськості у формуванні та реалізації соціальної політики держави у вітчизняній науці не досліджувалися, хоча в цьому є гостра потреба як з теоретичних позицій, так і з позицій формування ефективних заходів удосконалення правового регулювання відносин, пов'язаних з реалізацією юридичних гарантій законності в діяльності органів державної влади [9, с. 7].

Для реалізації конституційного права громадян на звернення наказом Мінсоцполітики України від 15 березня 2012 року № 139 докладно визначено порядок діловодства за зверненнями громадян у Міністерстві. Таке діловодство ведеться окремо від інших видів діловодства і покладається на відділи звернень громадян і прийому громадян Департаменту звернень громадян та контролю виконання. Організація діловодства за зверненнями громадян в окремих структурних підрозділах центрального апарату Міністерства покладається на спеціально призначених для цього осіб [10].

Зазначимо, що специфікою державного управління у сфері соціального захисту є більш тісне і часте спілкування посадових осіб відповідних органів виконавчої влади з громадянами. Саме тому особлива увага з боку керівництва Мінсоцполітики України приділяється такій формі прийняття звернень громадян, як особистий прийом. Так, наказом Мінсоцполітики України від 7 листопада 2011 року № 426 затверджено порядок, що визначає основні вимоги до організації та проведення особистого прийому громадян у Міністерстві. Такий прийом проводиться першим заступником Міністра, заступником Міністра – керівником апарату, заступником Міністра у громадській приймальні Міністерства у визначені графіком особистого прийому громадян керівниками Мінсоцполітики України дні та час [11].

Крім цього при Мінсоцполітики України функціонує Громадська рада – постійно діючий колегіальний виборний консультативно-дорадчий орган, утворений для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, урахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики у сферах зайнятості населення та трудової міграції, трудових відносин, соціального захисту населення, надання соціальних послуг, з питань сім'ї та дітей, захисту депортованих за національною ознакою осіб, забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, попередження насильства в сім'ї, а також здійснення громадського контролю за діяльністю Мінсоцполітики України та налагодження ефективної взаємодії з громадськістю.

На сьогодні основними завданнями Громадської ради є створення умов для реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; здійснення громадського контролю за діяльністю Мінсоцполітики України; сприяння врахуванню Мінсоцполітики України громадської думки під час формування та реалізації державно-соціальної політики; підготовка пропозицій до проектів нормативно-правових актів з питань забезпечення прав, свобод

і законних інтересів громадян, розробником яких є Мінсоцполітики України [12].

Щодо напрямків взаємодії цього інституту громадянського суспільства Громадська рада має право взаємодіяти з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, інститутами громадянського суспільства, іншими громадськими радами при органах виконавчої влади та місцевого самоврядування. Механізм її взаємодії визначається Регламентом, який має містити порядок взаємодії Громадської ради з Мінсоцполітики України, його структурними підрозділами, іншими органами публічної влади, установами та організаціями; порядок взаємодії Громадської ради з громадянами, інститутами громадянського суспільства, іншими суб'єктами [12]. Крім цього, за рішенням Громадської ради її робочим органам (тимчасовим робочим та експертним групам) може бути делеговано право на взаємодію з іншими спеціалізованими консультативно-дорадчими органами, що утворені як при Мінсоцполітики України або його структурних підрозділах, так і при інших органах влади.

Конкретизуючи викладене вище зазначимо, що вдосконалення механізму взаємодії Громадської ради передбачено й основними напрямками її діяльності на 2013 р. (пункти 1.1, 2.2, 8.1, 8.8 і 8.10), зокрема щодо ініціювання, розробки та впровадження просвітницьких заходів і заходів з інформування населення щодо фінансової грамотності під час взаємодії з фінансовими установами [13]. Однак слід ураховувати, що взаємодія Мінсоцполітики України з інститутами громадянського суспільства, безперечно, повинна мати свої межі допуску громадян до участі в державному управлінні. З одного боку, не є правильним мінімізовувати їх участь, оскільки в такому разі втрачається сенс у реалізації таких форм. З іншого боку, підвищена активізація участі громадян у державному управлінні нівелює власне суть державного управління, оскільки громадськість може брати участь в управлінні державою, а не диктувати ті чи інші рішення органам виконавчої влади. Отже, знайти «золоту середину» оптимальної участі громадян у діяльності органів виконавчої влади – завдання складне, але виконуване; виконавча влада повинна спиратися на думку громадян, ухвалюючи свої рішення, у протилежному випадку вона постійно буде стикатися не лише з апатією виконавців її рішень, але і з високим ступенем оскарження цих рішень в адміністративному або судовому порядку [14, с. 104–105].

Вважаємо, що в Положенні про Мінсоцполітики України закріплено лише загальні засади взаємодії цього центрального органу виконавчої влади з іншими уповноваженими суб'єктами. Утім механізм такої взаємодії детально не розроблено. Безперечно, подальше дослідження питань взаємодії Мінсоцполітики України з іншими державними органами, а також органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, громадянами та інститутами громадянського суспільства є невід'ємним елементом адміністративно-правового статусу

Міністерства. При цьому підкреслимо, що певні форми такої взаємодії слід розглядати з урахуванням специфіки державного управління, сутність якого полягає передусім у владному впливі органу державної влади на відповідні об'єкти управління.

Що стосується напрямків зовнішньої взаємодії Мінсоцполітики України, то в міжнародних нормативних актах зазвичай використовується термін *співробітництво*. Так, у спільному протоколі намірів про співробітництво між Міністерством праці та соціальної політики України та Федеральним міністерством праці, соціального забезпечення та захисту прав споживачів Республіки Австрія у сфері праці та соціальної політики від 16.09.2010 р. підкреслюється важливість якості та значення двостороннього співробітництва, прагнення посилити двосторонні відносини, а також готовність поглиблювати співробітництво у сфері соціальної політики з метою подальшого розвитку соціальної системи та посилення соціальної єдності [15].

Наголосимо, що основною формою співробітництва між зазначеними вище сторонами є обмін досвідом, який відбувається у формі проектів, семінарів, робочих семінарів, навчальних поїздок, конференцій тощо, відповідно до своєчасно погоджених тем і основних питань, а також через обмін інформацією та документацією у письмовій формі. При цьому такий обмін досвідом здійснюється в контексті збереження соціальної стабільності та подолання спільних соціально-політичних проблем на європейському континенті та досягнення цілей – упровадження та забезпечення соціальних мінімальних стандартів, розбудови і зміцнення інституцій та організацій у соціальному секторі, сприяння розвитку громадських організацій у соціальній сфері.

Таким чином, співробітництво між сторонами – учасниками угоди – має охоплювати основні теми їх відповідних завдань і компетенцій, зокрема такі сфери, як: а) трудове право та соціальне партнерство (трудове законодавство; соціальне партнерство); б) ринок праці та політика зайнятості (діяльність служби зайнятості; активна політика ринку праці (прогнози, програми, інструменти та заходи); пасивна політика ринку праці (грошові та трансферні платежі; трудова міграція); в) система соціального страхування та мінімальні соціальні стандарти (структура, фінансування та соціальні виплати; основні напрямки реформування; стабільне фінансування пенсійного страхування; мінімальні соціальні стандарти – норми, принципи, процедури); г) довгостроковий догляд і соціальні служби (грошові та матеріальні послуги; законодавчі та нормативні акти, стандарти та забезпечення якості довгострокового догляду, денного догляду та соціальних послуг; моніторинг, контроль якості, оцінка); д) питання щодо осіб з інвалідністю (виконання міжнародних та європейських зобов'язань; політика антидискримінації та рівних прав; інструменти та заходи професійної реабілітації та участі у трудовому житті; інтеграційні підприємства для осіб з інвалідністю; співпраця між організаціями та

установами у сфері реабілітації осіб з інвалідністю) [15].

Аналогічні за змістом положення містять й інші угоди (протоколи, меморандуми) про співробітництво у сфері соціального забезпечення. Утім в Угоді між Міністерством праці та соціальної політики України та Федеральною державною службою соціального забезпечення Королівства Бельгія про співробітництво у сфері соціального забезпечення від 16 жовтня 2009 року формами співпраці між сторонами визначено обмін інформацією та текстами нормативно-правових актів, що стосуються питань соціального забезпечення; консультації між експертами сторін; обмін запрошеннями щодо участі в національних і міжнародних заходах з питань, що входять до компетенції обох сторін і відбуваються на території обох держав; обмін у межах навчальних візитів фахівців та експертів сторін з метою вивчення досвіду роботи; обговорення проблем у сфері соціального забезпечення, визначення шляхів щодо їх вирішення тощо [16].

Україна орієнтується на чинну у провідних європейських країнах модель соціально-економічних відносин і забезпечення належного добробуту своїх громадян. Поглиблення європейської інтеграції та розширення ЄС, його безпосереднє наближення до кордонів України створює додаткові передумови для активізації її участі в інтеграційних процесах, адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Успіх реформ, поглиблення політичного діалогу і розширення практичного співробітництва у правовій сфері, зовнішній політиці та безпеці покликані гарантувати прискорення інтеграційних процесів. При цьому критеріями досягнення цієї стратегічної мети будуть: налагодження співробітництва з Європейською асоціацією вільної торгівлі, започаткування переговорів з питань створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС; визнання Європейською Комісією за Україною юридичного статусу країни з ринковою економікою.

Отже, успішна реалізація адміністративно-правового статусу Мінсоцполітики України неможлива без взаємодії (співпраці, співробітництва) з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, громадськістю, міжнародними організаціями та компетентними органами іноземних держав. Завдяки цьому взаємодія відкриває додаткові можливості для ефективнішого застосування властивих їм форм і методів діяльності. Установлюючи компетенцію Мінсоцполітики України, чинне законодавство регулює відносини трьох видів: по-перше – між Міністерством і підконтрольними об'єктами; по-друге – між державою та Міністерством; потретє – між Міністерством та іншими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та громадськістю. Утім відносини другого і третього різновидів існують заради відносин першого виду. Крім цього ефективність реалізації адміністративно-правового статусу Мінсоцполітики України безпосередньо пов'язана з удосконаленням координації та спрямуванням діяльності Державної служби з питань інвалідів

і ветеранів України, Державної служби зайнятості України, Державної інспекції України з питань праці та Пенсійного фонду України, налагодженням внутрішніх і зовнішніх зв'язків, утворенням сучасної законодавчої бази, що відповідатимуть міжнародним стандартам і пріоритетам розбудови соціальної держави.

Список використаних джерел:

1. Школьна Н. І. Особливості взаємодії Мінсоцполітики України з іншими державними органами / Н. І. Школьна // матеріали V Міжнар. наук.-практ. конф. [«Роль та місце ОВС у розбудові демократичної правової держави»] (м. Одеса, 26 квіт. 2013 р.). – Одеса : ОДУВС, 2013. – С. 226–227.

2. Гаврилюк Т. До питання розмежування понять «взаємодія», «співробітництво» та «партнерство» у сфері відносин міліції з населенням / Тетяна Гаврилюк // Вісн. Акад. управління МВС. – 2009. – № 2. – С. 143–151.

3. Шаповалова І. О. Взаємодія суб'єктів службово-бойової діяльності в умовах надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру / І. О. Шаповалова // Кримськ. юрид. вісн. – 2009. – Вип. 3 (7). – С. 194–200.

4. Про Положення про Міністерство соціальної політики України : Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 389/2011 // Офіційний вісн. України. – 2011. – № 29. – Ст. 1227.

5. Про затвердження Порядку взаємодії Міністерства соціальної політики України з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України – Міністра соціальної політики України : Наказ Міністерства соціальної політики України від 24 вересня 2012 р. № 596 // Офіційний вісн. України. – 2012. – № 80. – Ст. 3237.

6. Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. № 1035-р // Офіційний вісник України. – 2007. – № 89. – Ст. 3284.

7. Кушнір С. М. Правові засоби громадського контролю в механізмі правового регулювання : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права, історія політичних і правових вчень» / С. М. Кушнір. – Запоріжжя, 2011. – 16 с.

8. Денисюк С. Ф. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право» / С. Ф. Денисюк. – Дніпропетровськ, 2010. – 36 с.

9. Буткевич С. А. Участь громадськості в запобіганні легалізації злочинних доходів (теоретико-правові аспекти) / С. А. Буткевич // Південноукраїнський правничий часопис. – 2011. – № 4. – С. 6-9.

10. Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян у Міністерстві соціальної політики України : Наказ Міністерства соціальної політики України від 15 березня 2012 р. № 139 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 25. – Ст. 959.

11. Про затвердження Порядку організації та проведення особистого прийому громадян у Міністерстві соціальної політики України : Наказ Міністерства соціальної політики України від 7 листопада 2011 р. № 426 // Офіційний вісн. України. – 2011. – № 92. – Ст. 3358.

12. Положення про Громадську раду при Міністерстві соціальної політики України : Схвалено на засіданні Громадської ради при Міністерстві соціальної політики України від 24 грудня 2012 р. № 3. – К. : Мінсоцполітики України, 2012. – 16 с.

13. Основні напрями діяльності Громадської ради при Мінсоцполітики на 2013 рік. – К. : Мінсоцполітики України, 2012. – 18 с.

14. Ступак Е. В. Административно-правовой статус Федеральной службы по труду и занятости : дисс. … канд. юрид. наук : 12.00.14 / Ступак Елена Викторовна. – Ростов-на-Дону, 2011. – 199 с.

15. Спільний протокол намірів про співробітництво між Міністерством праці та соціальної політики України та Федеральним міністерством праці, соціального забезпечення та захисту прав споживачів Республіки Австрія у сфері праці та соціальної політики від 16 вересня 2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 76. – Ст. 2714.

16. Угода між Міністерством праці та соціальної політики України та Федеральною державною службою соціального забезпечення Королівства Бельгія про співробітництво у сфері соціального забезпечення від 16 жовтня 2009 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 21. – Ст. 899.

Кузниченко О. В., Школьная Н. И. Административно-правовые основы взаимодействия Министерства социальной политики Украины.

Рассмотрены приоритетные направления внешнего и внутреннего взаимодействия Министерства социальной политики Украины с другими уполномоченными субъектами в сфере формирования и реализации социальной политики государства. Основное внимание уделено разработке предложений по усовершенствованию взаимодействия Министерства социальной политики Украины с институтами гражданского общества.

Ключевые слова: взаимодействие, государственная политика, деятельность, координация, Министерство социальной политики Украины, сотрудничество, усовершенствование.

Kuznichenko O. V., Shkol'na N. I. Administrative Legal Basics of Cooperation of the Ministry of Social Policy of Ukraine.

The article presents some priority directions of external and internal cooperation of the Ministry of Social Policy of Ukraine with other authorized subjects in the field of forming and implementation of social policy of the state. The main attention is paid to the development of the suggestions on the improvement of the cooperation of the Ministry of Social Policy of Ukraine with the institutes of civil society.

Keywords: cooperation, state policy, activity, co-ordination, the Ministry of Social Policy of Ukraine, collaboration, improvement.

Стаття надійшла до редакції 04.05.2013

УДК 342.951 (477)

РОЛЬ І МІСЦЕ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ БОРОТЬБИ З ТЕРОРИЗМОМ (АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ)

У статті з'ясовано роль і місце Служби безпеки України в системі суб'єктів боротьби з тероризмом. Через призму адміністративно-правових засад діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки сформульовано завдання та функції Служби безпеки України як головного органу в загальнодержавній системі боротьби з терористичною діяльністю.

Ключові слова: боротьба, діяльність, національна безпека, система, Служба безпеки України, тероризм, удосконалення.

Тоцький Володимир Володимирович,

начальник Головного управління Служби безпеки України в Автономній Республіці Крим

Плетньов Олег Вікторович,

заступник начальника Управління Служби безпеки України в Кіровоградській області

У сучасних умовах проблемні питання забезпечення національної безпеки України від внутрішніх і зовнішніх загроз, належного функціонування єдиної державної системи цивільного захисту, а також адміністративно-правових засад діяльності відповідних правоохоронних та інших державних органів вимагають якнайшвидшого розв'язання і нормативного врегулювання. На тлі посилення загроз і зростання нестабільності у світі постають нові виклики міжнародній безпеці у сировинній, енергетичній, фінансовій, інформаційній, екологічній і продовольчій сферах. А такі загрози, як поширення зброї масового ураження, міжнародний тероризм, транснаціональна організована злочинність, нелегальна міграція, піратство, ескалація міждержавних і громадянських конфліктів, стають дедалі інтенсивнішими, охоплюючи нові регіони і держави. Зростають регіональні загрози міжнародній безпеці, які за своїми негативними наслідками можуть мати потенціал глобального впливу [1, с. 153-199].

Спостерігається небезпечна тенденція перегляду національних кордонів поза нормами міжнародного права. Застосування сили і погрози силою

повернулися до практики міжнародних відносин, зокрема в Європі. Різновекторні геополітичні впливи на Україну в умовах неефективності гарантій її безпеки, «заморожених» конфліктів поблизу її кордонів, а також критична зовнішня залежність національної економіки зумовлюють уразливість держави, послаблюють її роль на міжнародній арені та виштовхують на периферію світової політики, у «сіру зону безпеки».

Не менш нагальними залишаються внутрішні виклики національній безпеці. Консервація неефективної пострадянської суспільної системи, насамперед державної влади, викривлення демократичних процедур, що штучно стримують процеси кадрового оновлення державних органів, зумовлюють слабкість, а подеколи і неспроможність держави виконувати її функції, передусім у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, зростаючу недовіру до держави з боку суспільства [2]. Ці фактори разом із незадовільним станом системи забезпечення національної безпеки, поширенням корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування перешкоджають розв'язанню нагальних проблем суспільного розвитку, породжують політичну радикалізацію, призводять до зростання екстремістських настроїв і рухів, що у стратегічній перспективі може створити реальну загрозу національному суверенітету і територіальній цілісності України.

Провідні фахівці в галузі військових наук констатують, що останнім часом різко загострилася проблема забезпечення національної безпеки України в її основних сферах, що зумовлено появою нових і збільшенням рівня традиційних зовнішніх загроз національним інтересам [3, с. 3]. Серед внутрішніх факторів найбільш небезпечними є корупція, правовий нігілізм, організована злочинність, незаконна міграція, соціально-економічна та політична нестабільність, протистояння різних гілок влади тощо. Саме ці загрози, на думку багатьох політиків та експертів, найбільш деструктивно впливають на національну безпеку. Їх нейтралізація згідно з чинним законодавством покладається насамперед на сили охорони правопорядку.

Водночас діяльність зазначених правоохоронних органів і військових формувань регулюється переважно законодавчими актами, які неповною мірою враховують специфіку умов надзвичайних ситуацій певного походження. Це зумовлено насамперед відсутністю належного науково-методичного забезпечення такої діяльності, недостатньою організацією та координацією наукових досліджень у правоохоронній сфері, несформованістю відповідної галузі науки та її системного функціонування, що передбачає міждисциплінарну інтеграцію окремих напрямків у систему наук з проблем національної (державної) безпеки.

Цієї позиції дотримуються В. Грохольський, О. Долженков, Ю. Дубко, І. Зозуля, В. Ліпкан, В. Конопльов, О. Копан, С. Кузніченко, І. Мусієнко, В. Настюк, М. Саакян, О. Шмаков та інші дослідники.

Отже, визначення ролі та місця Служби безпеки України в системі

суб'єктів боротьби з тероризмом не тільки сприятиме розв'язанню завдань нашої наукової розвідки, але і подальшому розвитку наукової спеціальності 21.07.05 – службово-бойова діяльність сил охорони правопорядку.

На наш погляд, для України питання забезпечення національної безпеки постають особливо гостро, що пояснюється потребою створення сприятливих умов для подальшого розвитку українського суспільства та держави; перебігом перманентної фінансової економічної кризи; випадками порушення прав і свобод людини і громадянина в державі та за її межами; зростанням рівня організованої злочинності та корупції; поширенням загрози тероризму, неконтрольованого розповсюдження зброї та вибухових речовин, наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів; загрозливим станом довкілля; погіршенням демографічної ситуації; появою нових видів злочинів (кібертероризм, екстремізм, неофашизм, легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та ін.).

Обов'язковою передумовою належного захисту національних інтересів і протидії таким загрозам є створення та ефективне функціонування системи забезпечення національної безпеки. Вважаємо, що у цій системі провідну роль відіграють правоохоронні органи спеціального призначення, зокрема Служба безпеки України. Відповідно в умовах сьогодення остання поступово перетворюється з державного органу, що виконує лише каральні функції, на орган, основним пріоритетом діяльності якого є захист прав і свобод людини та законних інтересів суспільства. Це зумовлює зміну її ролі і місця в системі забезпечення національної безпеки загалом і серед сил охорони правопорядку зокрема.

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» організація такої діяльності в Україні та забезпечення її необхідними силами, засобами і ресурсами здійснюються Кабінетом Міністрів України в межах його компетенції. У свою чергу центральні органи виконавчої влади беруть участь у боротьбі з тероризмом у межах своєї компетенції, визначеної законами та виданими на їх основі іншими нормативно-правовими актами. У разі реорганізації або перейменування центральних органів виконавчої влади, перелічених у цій статті, їхні функції у сфері боротьби з тероризмом можуть переходити до їх правонаступників, якщо це передбачено відповідними актами Президента України. Водночас до участі в антитерористичних операціях за рішенням керівництва таких операцій можуть бути залучені з дотриманням вимог цього Закону й інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості і форми власності, їх посадові особи, а також громадяни за їх згодою [4].

Нині суб'єктами, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом у межах своєї компетенції, є такі: Служба безпеки України – головний орган у загальнодержавній системі боротьби з терористичною діяльністю; МВС України; Міністерство

оборони України; центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері цивільного захисту; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері захисту державного кордону; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань; Управління державної охорони України.

До участі у здійсненні заходів, пов'язаних із попередженням, виявленням і припиненням терористичної діяльності, залучаються у разі потреби також центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму; Служба зовнішньої розвідки України; Міністерство закордонних справ України; центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері охорони здоров'я; центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику в електроенергетичному, вугільно-промисловому та нафтогазовому комплексах; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері управління об'єктами державної власності; центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сферах транспорту; центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну фінансову політику; центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища; центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну аграрну політику; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної митної справи; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику [4].

Тобто Україна на початку XXI ст. – це європейська демократична країна з чіткими зовнішньополітичними пріоритетами, держава, що модернізується і є серйозним контриб'ютером безпеки в Балто-Чорноморсько-Каспійському регіоні та світі загалом. Ураховуючи це, в центрі діяльності Служби безпеки України перебувають не абстрактні безпекові питання, а конкретний громадянин, його життя і безпека. Відповідно докорінно змінюється концептуальне розуміння діяльності цього правоохоронного органу спеціального призначення [5, с. 7], посилюється боротьба зі спільними для всього цивілізованого світу загрозами – міжнародним тероризмом, наркотрафіком, організованою злочинністю, нелегальною міграцією, торгівлею людьми тощо.

Відтак у сучасних реаліях державотворення в незалежній країні особливого значення набуває подальша розбудова діяльності Служби безпеки України, здатної в межах своєї компетенції оперативно та дієво реагувати на загрози національним інтересам і національній безпеці України. Такий

процес має відбуватися не фрагментарно й однобічно, а комплексно та системно. Наприклад, у Концепції протидії тероризму у РФ закріплено, що організація боротьби з тероризмом здійснюється на підставі комплексного підходу до аналізу причин виникнення та поширення тероризму, виявлення суб'єктів терористичної діяльності, чіткого розмежування функцій і зон відповідальності суб'єктів протидії тероризму, своєчасного визначення пріоритетів у вирішенні поставлених завдань, удосконалення організації та взаємодії оперативних, оперативно-бойових, військових і слідчих підрозділів шляхом упровадження штабного принципу організації управління контртерористичними операціями та забезпечення зазначених суб'єктів інформаційними ресурсами, зокрема сучасними апаратно-програмними комплексами [6].

У статті 1 Закону України «Про Службу безпеки України» закріплено, що СБУ – це державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України [7]. На наш погляд, на сучасному етапі основними реальними та потенційними загрозами національній безпеці України, стабільності в суспільстві, на які має реагувати СБУ, є такі:

– *у сфері державної безпеки*: розвідувально-підривна діяльність іноземних спеціальних служб; загроза посягань з боку окремих груп та осіб на державний суверенітет, територіальну цілісність, економічний, науково-технічний і оборонний потенціал України, права і свободи громадян; поширення корупції, хабарництва в органах державної влади, зрощення бізнесу і політики, організованої злочинної діяльності; злочинна діяльність проти миру і безпеки людства, насамперед поширення міжнародного тероризму; загроза використання з терористичною метою ядерних та інших об'єктів на території України; можливість незаконного ввезення в країну зброї, боєприпасів, вибухових речовин і засобів масового ураження, радіоактивних і наркотичних засобів; спроби створення і функціонування незаконних воєнізованих збройних формувань та намагання використати в інтересах певних сил діяльність військових формувань і правоохоронних органів держави; прояви сепаратизму, намагання автономізації за етнічною ознакою окремих регіонів України;

– *у внутрішньополітичній сфері*: порушення з боку органів державної влади й органів місцевого самоврядування Конституції та законів України, прав і свобод людини та громадянина, зокрема під час проведення виборчих кампаній, недостатня ефективність контролю за дотриманням вимог Конституції та виконання законів України; можливість виникнення конфліктів у сфері міжетнічних і міжконфесійних відносин, радикалізації та проявів екстремізму в діяльності деяких об'єднань національних меншин і релігійних громад; загроза проявів сепаратизму в окремих регіонах України;

– *в екологічній сфері*: небезпека техногенного, зокрема ядерного та біологічного, тероризму;

– *в інформаційній сфері*: комп'ютерна злочинність та комп'ютерний

тероризм; розголошення інформації, яка становить державну та іншу передбачену законом таємницю, а також конфіденційної інформації, що є власністю держави або спрямована на забезпечення потреб і національних інтересів суспільства та держави [8].

Усе це створює надзвичайну обстановку з різноманітними за складністю локалізації ситуаціями, що формують особливі умови, вносять відповідні ускладнення та напруженість у діяльність органів і співробітників Служби безпеки України, відволікають їх увагу від поточної роботи, вимагають використання значних сил і засобів, пошуку їх резервів, удосконалення та значної активізації всієї оперативно-службової діяльності, термінового відпрацювання нових тактично та організаційно вивірених прийомів і методів управління на всіх рівнях відомчої ієрархії.

Разом із цим окремі дослідники роблять акцент на такому напрямку забезпечення Службою безпеки України національної безпеки від внутрішніх загроз, як протидія використанню з терористичною та іншою протиправною метою ядерної, хімічної, бактеріологічної (біологічної) та іншої зброї масового ураження на території України [9, с. 177–180; 10, с. 106–129]. Тобто йдеться про технологічний тероризм, під яким у чинному законодавстві розуміються злочини, що вчиняються з терористичною метою із застосуванням ядерної, хімічної, бактеріологічної (біологічної) та іншої зброї масового ураження або її компонентів, інших шкідливих для здоров'я людей речовин, засобів електромагнітної дії, комп'ютерних систем і комунікаційних мереж, включаючи захоплення, виведення з ладу і руйнування потенційно небезпечних об'єктів, які прямо чи опосередковано створили або загрожують виникненням загрози надзвичайної ситуації внаслідок цих дій та становлять небезпеку для персоналу, населення та довкілля; створюють умови для аварій і катастроф техногенного характеру [4].

Безперечно, важливість цього напрямку правоохоронної діяльності Служби безпеки України полягає у надзвичайно значній небезпеці такої зброї. Злочинна діяльність, під час якої використовуються з терористичною метою ядерні, хімічні, бактеріологічні (біологічні) та інші засоби масового ураження або їх компоненти, інші шкідливі для здоров'я людей речовини, засоби електромагнітної дії, комп'ютерні системи та комунікаційні мережі, цілком виправдано отримала назву технологічний тероризм [11, с. 18]. Протидія Служби безпеки України використанню з терористичною та іншою протиправною метою ядерної та іншої зброї масового ураження або її компонентів полягає у здійсненні її органами та співробітниками заходів із застосуванням специфічних форм і методів, прийомів і засобів з метою попередження, виявлення, припинення і розкриття злочинних діянь, предметом яких є зазначені об'єкти (речовини), а також розшуку осіб, які переховуються у зв'язку з учиненням таких злочинів. Здійснення таких заходів реалізується під час виконання повноважень Служби безпеки України. Так, п. 17 ст. 24 Закону України «Про Службу

безпеки України» передбачено, що цей правоохоронний орган спеціального призначення відповідно до своїх основних завдань зобов'язаний брати участь у розробленні та здійсненні заходів щодо фізичного захисту ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання, а також у проведенні спеціальної перевірки щодо допуску до особливих робіт [7].

Таким чином, із проголошенням Акта про державну незалежність України постала потреба створити не тільки національну Службу безпеки, а й у її межах – новий підрозділ, який мав координувати роботу, пов'язану із захистом суверенітету й територіальної цілісності держави, її конституційного устрою. Щодо цього в суспільстві виникали побоювання, що нова структура може набути рис сумнозвісних «ідеологічних підрозділів» колишніх органів державної безпеки [12].

Життя розвіяло сумніви. Управління «Т» (спочатку воно називалося Управління «З»), що захищає національну державність і бореться з тероризмом, було створено і нині успішно функціонує. Його перший керівник В. Бурлаков, рекомендований на посаду представниками національно-патріотичних сил, в інтерв'ю «Урядовому кур'єру» (серпень 1993 р.) зазначав, що Управління «Т» і його підрозділи, які почали формуватися в серпні 1992 р., – не репресивні органи політичного переслідування громадян, а захисники (у межах компетенції Служби безпеки України) прав людини, інтересів суспільства, держави та новостворених демократичних інститутів. Об'єктом оперативного інтересу спеціальної служби може бути діяльність лише тих організацій, груп і осіб в Україні та за її межами, які вже на початковій стадії мають ознаки протиправних посягань на національну державність, суверенітет, територіальну цілісність України, політичні права й свободи її громадян, або тих організацій і груп, що визнані судом неконституційними. Управління «Т» діє, як і вся Служба безпеки України, лише в ім'я закону, в ім'я держави [13, с. 46].

Відповідно до зазначеного вище подальше вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності органів Служби безпеки України визначається передусім нагальною потребою підвищення ефективності виконання ними службово-бойових завдань під час проведення антитерористичних заходів, зокрема недопущення порушень або відновлення порушених прав і свобод людини, запобігання (мінімізації) наслідків протиправних діянь, виявлення правопорушників і нейтралізації їх протиправних дій тощо. Так, з 2008 р. задекларовано курс на протидію діяльності різноманітних угруповань екстремістського забарвлення, зокрема таких, що утворюють живильне середовище для виникнення проявів тероризму. Також не залишатимуться без адекватної відповіді факти проведення антисемітських і ксенофобських акцій [5, с. 11].

Відтак, відповідно до проголошених мети, завдань і функцій у цьому напрямку процес реформування Служби безпеки України у сфері захисту національної державності

та боротьби з тероризмом залишається актуальним і дотепер, включаючи оптимізацію з урахуванням нових реальних і потенційних загроз національній безпеці України, організацію захисту державного суверенітету, конституційного устрою і територіальної цілісності держави від протиправних посягань; удосконалення системи контррозвідувальних, оперативно-розшукових та адміністративно-правових заходів щодо боротьби з міжнародним тероризмом, своєчасного викриття і припинення терористичних посягань, активізації з цією метою міжнародного співробітництва Служби безпеки України; організацію й удосконалення правового регулювання діяльності підрозділу спеціального призначення Служби безпеки України як основного підрозділу в державі з силового припинення терористичних актів; визначення на законодавчому рівні завдань і функцій Служби безпеки України із забезпечення захисту закордонних дипломатичних установ України від терористичних посягань; реформування системи матеріального забезпечення реалізації покладених чинним законодавством на Службу безпеки України функцій головного органу в загальнодержавній системі боротьби з терористичною діяльністю.

Список використаних джерел:

1. Теличкін О. О. Правоохоронна діяльність у сфері забезпечення міжнародного миру і безпеки: організаційно-правові засади : дис. … доктора юрид. наук : 12.00.07 / Теличкін Олексій Олексійович. – Х., 2004. – 428 с.

2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 червня 2012 року «Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України» : Указ Президента України від 8 червня 2012 р. № 389/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 45. – Ст. 1749.

3. Кириченко І. О. Шляхи вдосконалювання наукового супроводу службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку / І. О. Кириченко, В. Ю. Богданович, В. В. Крутов [та ін.] // Честь і закон. – 2009. – № 1. – С. 3–23.

4. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20 березня 2003 р. № 638-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 25. – Ст. 180.

5. Біла книга 2008. Служба безпеки України / [Д. Г. Анікін, О. С. Власюк, В. В. Кондратюк та ін.] ; керівник автор. кол. О. Ф. Бєлов. – К.: Ін-т опер. д-ті та держ. безпеки, 2009. – 80 с.

6. Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации : Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 5 октября 2009 г. // Российская газета. – 2009. – № 198. – Ст. 14.

7. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 р. № 2229-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.

8. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

9. Кузніченко С. О. Боротьба з техногенним тероризмом: досвід Європейських держав / С. О. Кузніченко, О. К. Безсмертний // Вісник Харківського ін-ту соціального прогресу. Сер. «Екологія, техногенна безпека і соціальний прогрес». – 2001. – № 1. – С. 176–181.

10. Кузніченко С. О. Техногенний тероризм: джерела, типологія, концепція протидії / С. О. Кузніченко // Зб. наук. пр. Харківськ. центру по вивченню орг. злочинності спільно з Американськ. ун-том у Вашингтоні. Вип. 7. – Х. : Східно-регіон. центр гуманітарно-освітніх ініціатив, 2003. – С. 105–131.

11. Микеев А. К. Технологический терроризм – современная реальность / А. К. Микеев // Терроризм: современные аспекты : сб. науч. статей. – М.: Акад. упр. МВД России, 1999. – С. 16–27.

12. Про створення Служби національної безпеки України : Постанова Верховної Ради України від 20 вересня 1991 р. № 1581-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 49. – Ст. 689.

13. На сторожі незалежності держави : 10 років Службі безпеки України / [ред. кол. : О. Ф. Бєлов, Г. В. Зеленський, М. В. Куркін та ін.] ; голова редколегії П. М. Шатковський. – К.: СБУ, 2002. – 170 с.

Тоцкий В. В., Плетнев О. В. Роль и место Службы безопасности Украины в системе субъектов борьбы с терроризмом (административно-правовые аспекты).

В статье выяснены роль и место Службы безопасности Украины в системе субъектов борьбы с терроризмом. Через призму административно-правовых основ деятельности субъектов обеспечения национальной безопасности сформулированы задания и функции Службы безопасности Украины как главного органа в общегосударственной системе борьбы с террористической деятельностью.

Ключевые слова: борьба, деятельность, национальная безопасность, система, Служба безопасности Украины, терроризм, усовершенствование.

Totskyi V. V., Pletnov O. V. Role and Place of the Security Service of Ukraine in the System of Subjects of Combating Terrorism (Administrative Legal Aspects).

The article clarifies the role and place of the Security Service of Ukraine in the system of subjects of combating terrorism. Through the prism of administrative legal basis of activity of subjects of national security tasks and functions of the Security Service of Ukraine as the main body in the national system of combating terrorism are formulated.

Keywords: combating, activity, national security, system, the Security Service of Ukraine, terrorism, improvement.

Стаття надійшла до редакції 04.06.2013

УДК 342.9

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖСПОЖИВІНСПЕКЦІЇ УКРАЇНИ

В статті з'ясовано адміністративно-правовий статус спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у сфері державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів. Розглянуто складові частини правового статусу Держспоживінспекції України та проаналізовано їх взаємозв'язок. Узагальнено обов'язки і права Держспоживінспекції України за напрямками діяльності.

Ключові слова: Держспоживінспекція, права споживачів, адміністративно-правовий статус, права, обов'язки.

Фролков Михайло Васильович,

прокурор відділу здійснення процесуального керівництва у кримінальних провадженнях слідчих слідчого відділу слідчого управління прокуратури Сумської області, юрист 1-го класу

У зв'язку з проведенням адміністративної реформи місце Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики (Держспоживстандарт України) зайняла Держспоживінспекція України. Тому досить актуально та необхідно визначити адміністративно-правовий статус новоствореного органу державної влади.

Питання правового статусу органів державної влади досліджувалося багатьма вченими-правознавцями, зокрема, такими як В. Авер'янов, С. Алексєєв, Д. Бахрах, Ю. Козлов, А. Подоляка, Л. Попов, Р. Халфина та іншими. Визначення адміністративно-правового статусу органів управління у сфері захисту прав споживачів та його юридичне закріплення мають важливе науково-практичне значення, оскільки відсутність чіткої регламентації прав і обов'язків органів та їх посадових осіб призводить до порушення законності та безвідповідальності за прийняті рішення.

Метою статті є з'ясування адміністративно-правового статусу спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у сфері державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів. Для досягнення поставленої мети планується вирішити такі основні завдання: уточнити поняття «правовий статус»; визначити складові частини правового статусу Держспоживінспекції України та проаналізувати їх взаємозв'язок;

узагальнити обов'язки і права Держспоживінспекції України за напрямками діяльності.

Поняття «правовий статус» має досить широке значення. В перекладі з латинської слово «status» означає «стан, положення». Відповідно, під статусом суб'єкта права розуміють його правовий стан, що характеризується комплексом юридичних прав і обов'язків. В юридичній літературі термін «правовий статус» визначається неоднозначно і нерідко ототожнюється з терміном «правове положення» [1, с. 123].

Під правовим статусом органу управління частіше за все розуміють певну сукупність його повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує виконання покладених на нього завдань [2, с. 318–319; 3, с. 88]. Відносно розподілу суб'єктів адміністративного права – носіїв адміністративно-правового статусу – на види у юридичній літературі також не вироблено єдиного підходу. Погоджуємось з точкою зору Д. Бахраха, який запропонував поділ суб'єктів адміністративного права на індивідуальні й колективні [4, с. 22].

Серед органів виконавчої влади, що забезпечують захист прав споживачів, провідне місце займає Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів (Держспоживінспекція України), яка є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Першого віце-прем'єр-міністра України – Міністра економічного розвитку і торгівлі України. Держспоживінспекція України у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, іншими актами законодавства України, а також дорученнями Президента України та Першого віце-прем'єр-міністра України – Міністра економічного розвитку і торгівлі України.

У зв'язку з проведенням адміністративної реформи Держспоживінспекція України зайняла місце Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики (Держспоживстандарт України), правовий статус якого визначався Указом Президента України від 18 березня 2003 р. 25/2003 «Питання Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики» [5], а ще раніше Держспоживстандарт діяв на підставі Указу Президента України від 26 липня 2000 р. № 926 «Про Державний комітет стандартизації, метрології та сертифікації України» [6].

Держспоживінспекція України здійснює свою діяльність на підставі Положення про Державну інспекцію України з питань захисту прав споживачів, затвердженого Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 465/2011 [7]. Держспоживінспекція України входить до системи органів виконавчої влади і реалізує державну політику у сфері державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів. Держспоживінспекція України є спеціально уповноваженим центральним

органом виконавчої влади у сфері державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів.

Держспоживінспекція України, відповідно до Указу Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1573/99 «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» [8], Указу Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [9], є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом. Головна специфіка центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом полягає в тому, що вони мають визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання і повноваження. Щодо них може встановлюватись спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників та розв'язання інших питань [10, с. 82].

На теперішній час Держспоживінспекція України є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, здійснює галузеве регулювання (у галузі економіки). Діяльність Держспоживінспекції України здійснюється на загальнодержавному рівні, а її територіальні органи забезпечують виконання поставлених завдань на регіональному рівні.

До сфери суспільних відносин, регульованих Держспоживінспекцією, відноситься реалізація державної політики у сферах: державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів і реклами в цій сфері, державного ринкового нагляду, державного нагляду за додержанням технічних регламентів, стандартів, норм і правил.

Метою створення Держспоживінспекції України є досягнення кінцевої мети адміністративної реформи, а саме: створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі [11].

Для виконання покладених на Держспоживінспекцію завдань вона наділена відповідними функціями. Держспоживінспекція України здійснює загальні, спеціальні та допоміжні функції. Практичне здійснення завдань та функцій Держспоживінспекції покладається на його структурні підрозділи, в тому числі територіальні органи, державні підприємства, державні центри стандартизації, метрології та сертифікації, призначення, сутність та види яких потребують спеціального наукового дослідження.

Юридичний зміст правовідносин складають, насамперед, суб'єктивні права як міра дозволеної поведінки управомоченого з метою задоволення його інтересів та забезпечена юридичними обов'язками інших осіб. Сутність поняття «міра», яке вжите щодо суб'єктивних прав означає, що закріплені за особою юридичні можливості не є безмежними, але чітко визначені за змістом, у цих межах особа може будувати свою поведінку. Надана управомоченому міра дозволеної поведінки забезпечується

державою та досягається, з точки зору права, покладанням юридичних обов'язків на інших осіб. Невиконання цих обов'язків і є підставою для застосування заходів державного примусу, зокрема, юридичної відповідальності [12, с. 66]. Поділяємо усталену позицію, що структуру суб'єктивного права складають: 1) право вимагати, 2) право на позитивні дії, 3) праводомагання [13, с. 290].

Частиною 2 статті 120 Конституції України [14] визначено, що організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України. Однак закону, предмет регулювання якого складала б діяльність Держспоживінспекції України поки що не прийнято. Врегульованою, на цей час, законом є діяльність Кабінету Міністрів України, який, згідно ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [15], є вищим органом у системі органів виконавчої влади, та місцевих державних адміністрацій, які, згідно ч. 2 ст. 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [16], є місцевими органами державної виконавчої влади.

Отже, згідно з частиною 2 статті 120 Конституції України, організація, повноваження і порядок діяльності центральних органів виконавчої влади визначаються законами. Про виключне визначення законами України організації і діяльності органів виконавчої влади встановлено п. 12 ч. 1 ст. 92 Конституції України. Таким чином, підзаконним актом, а не законом усунена прогалина у чинному законодавстві. Але є необхідним розробка й прийняття Закону України «Про Державну інспекцію України з питань захисту прав споживачів», як того вимагає Конституція України.

Усі обов'язки та права Держспоживінспекції можна умовно поділити на дві групи: загальні (має Держспоживінспекція як центральний орган виконавчої влади) та спеціальні (має тільки Держспоживінспекція).

Таким чином, адміністративно-правовий статус спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у сфері державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів – це сукупність прав, обов'язків та компетенції, за допомогою яких спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у сфері державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів виконує покладені на нього функції, виправдовує мету свого створення та реалізує завдання, а також порядок його діяльністю.

До адміністративно-правового статусу спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у сфері державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів відносяться: 1) мета, завдання та функції; 2) компетенція; 3) організаційно-структурний блок.

Список використаних джерел:

1. Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении / Р. О. Халфина. – М.: Юрид. лит-ра, 1974. – 351 с.

2. Общая теория права и государства: учебник / под ред. В. В. Лазарева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 1996. – 472 с.

3. Советское административное право: учебник / под ред. Р. С. Павловского. – К.: Вища школа, 1986. – 416 с.

4. Бахрах Д. Н. Административное право: учебник для вузов / Д. Н. Бахрах. – М.: Изд-во БЕК, 1996. – 368 с.

5. Питання Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики: Указ Президента України від 18 березня 2003 р. № 225/2003 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 12. – Ст. 84.

6. Про Державний комітет стандартизації, метрології та сертифікації України: Указ Президента України від 26 липня 2000 р. № 926 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 30. – Ст. 49.

7. Про Положення про Державну інспекцію України з питань захисту прав споживачів: Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 465/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1271.

8. Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15 грудня 1999 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 50. – Ст. 11.

9. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 // Урядовий кур'єр. – 14.12.201. – № 234.

10. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.

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

12. Подоляка А. М. Адміністративно-правовий статус Державної автомобільної інспекції МВС України: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Подоляка Анатолій Миколайович. – Х., 2004. – 204 с.

13. Алексеев С. С. Общая теория права. В 2 тт. Т.II. / С. С. Алексеев. – М.: Юридическая литература, 1982. – 360 с.

14. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

15. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 7 жовтня 2010 р. № 2591-VI // Голос України. – 13.10.2010. – № 191.

16. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV // Голос України. – 12.05.1999.

Фролков М. В. Административно-правовой статус Госпотребинспекции Украины.

В статье установлено административно-правовой статус специально уполномоченного центрального органа исполнительной власти в сфере государственного контроля за соблюдением законодательства о защите прав потребителей. Рассмотрены составные части правового статуса Госпотребинспекции Украины и проанализированы их взаимосвязь. Обзор обязанности и права Госпотребинспекции Украины по направлениям деятельности.

Ключевые слова: Госпотребинспекция, права потребителей, административно-правовой статус, права, обязанности.

Frolkov M. V. Administrative and legal status Stateconsuminspection of Ukraine.

The article found the administrative and legal status of the specially authorized central body of executive power in the sphere of state control over observance of

legislation on consumer protection. Defined the components of the legal status Stateconsuminspection of Ukraine and analyzed their relationship. Summarized responsibilities and rights of Stateconsuminspection of Ukraine for activities.

To the sphere of social relations regulated by Stateconsuminspection of Ukraine belongs the realization of government policy in areas: state control over observance of the legislation on consumer protection and advertising in this area, public market surveillance state supervision of compliance with technical regulations, standards, rules and regulations.

Author concluded that administrative and legal status of the specially authorized central body of executive power in the sphere of state control over observance of the legislation on consumer protection is a set of rights, duties and responsibilities by which specially authorized central body of executive power in the sphere of state control over observance of the legislation on the protection of consumers perform its functions, justifies the purpose of his creation and distributes tasks and the order of activities.

To administrative and legal status of the specially authorized central body of executive power in the sphere of state control over observance of the legislation on consumer protection belongs: 1) the purpose, objectives and functions; 2) competence; 3) organizational and structural unit.

Keywords: Stateconsuminspection, consumer rights, administrative and legal status, rights, obligations.

Стаття надійшла до редакції 22.07.2013

УДК 321.1 (477)

МІСЦЕ ТА РОЛЬ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В ПАЛИВНО-ЕНЕРГЕТИЧНІЙ ГАЛУЗІ

Статтю присвячено питанням забезпечення економічної безпеки України в паливно-енергетичній галузі та розгляду механізму реалізації нормативно-правових відносин у цій сфері. Наводиться правова характеристика розвитку української економіки та механізму реалізації правових рішень і стратегічного розвитку цієї галузі в державі.

Ключові слова: економічна безпека держави в паливно-енергетичній галузі, конституційні гарантії громадян, захист прав, свобод та інтересів громадян, гарантії безперешкодного здійснення господарської діяльності.

Крижановська Олена Вікторівна,

аспірант кафедри обліку і аудиту Інституту міжнародної економіки та інформаційних технологій Міжнародного університету бізнесу і права

Конституція України містить систему критеріїв, які у сукупності дають досить повну правову характеристику перспектив розвитку української економіки. Саме стан останньої й визначає безпеку держави. Істотним нововведенням є насамперед визнання прямої дії конституційних норм. Стаття 8 передбачає, що «норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується» [1, с. 8]. У зв'язку з цим конституційні гарантії одночасно виконують дві функції. По-перше, будучи безпосередньо діючими, вони забезпечуються правосуддям, що означає таке: для захисту своїх прав і законних інтересів громадяни та господарські суб'єкти можуть посилатися на її положення, а в судових рішеннях припустиме пряме посилання на них. По-друге, пряма дія цих норм визначається й тим, що вони зобов'язують законодавця дотримуватися пріоритетності їх дії відносно інших правових норм і є підґрунтям для розробки юридичних гарантій в адміністративному, цивільному, господарському, фінансовому, податковому законодавстві. Проблеми, пов'язані з правовим забезпеченням економічної безпеки в паливно-енергетичній

галузі держави та визначенням критеріїв внутрішньої економічної безпеки й усунення їх механізмів, на теоретичному рівні порушували як юристи (В. Загашвілі, О. Литвак), так і економісти (Г. Пастернак-Таранущенко, В. Мунтіян). Але на сьогодні ці проблемні питання так і не вирішені остаточно. Саме такими чинниками й зумовлена необхідність подальшої розробки цієї тематики.

В Основному Законі країни більшість конституційних гарантій має загальний характер і стосується як господарських суб'єктів, так і всіх інших громадян. Це зокрема: а) гарантія державного захисту прав та свобод людини і громадянина; б) право кожного захищати свої права і свободи всіма засобами, не забороненими законом, і гарантії судового захисту в паливо-енергетичній галузі; в) компенсація заподіяного збитку в цій галузі, відшкодування державою шкоди та ін. Разом із тим гарантії від недобросовісної конкуренції та зловживання монопольним становищем на ринку адресовані безпосередньо господарським суб'єктам.

У Конституції України вирішено головну економічну й правову проблему – проблему власності. Усі суб'єкти права власності юридично рівні перед законом. Кожен вправі володіти будь-яким майном – рухомим і нерухомим, предметами споживання й засобами виробництва (лише для деяких предметів установлюється особливий режим в інтересах охорони екологічної та суспільної безпеки і здоров'я населення).

Найважливішим критерієм щодо відносин власності є положення Конституції, що проголошують і гарантують свободу використання кожним своїх здібностей і майна будь-яким не забороненим законом способом, тобто свободу економічної діяльності й приватної власності, тому що свобода економічної діяльності на базі свого майна і своїх здібностей і є свободою приватної власності, що здійснюється в межах закону. Така економіка в паливно-енергетичній галузі може бути названа вільною, тому що вона заснована на свободі індивіда (на безумовному дотриманні його особистих прав і свобод) – як даних при народженні, так і надбаних ним згодом на законних підставах [2, с. 23].

У Конституції України містяться відразу дві найважливіші конституційні гарантії безперешкодного здійснення господарської діяльності: а) ніхто не може бути позбавлений свого майна інакше як за рішенням суду; б) примусове відчуження майна для державних потреб може бути застосовано лише як виняток за умови попереднього й повного відшкодування його вартості.

Не менш важливою конституційною гарантією здійснення господарської діяльності в паливно-енергетичній галузі є фінансове, валютне регулювання і єдина грошова система на всій території держави. Це забезпечується здійсненням на рівні держави фінансового, валютного регламенту, регулювання грошової емісії, основ цінової політики шляхом створення централізованої системи державних фінансово-економічних органів і служб у цій сфері. Розвитку підприємницької діяльності сприяє

також те, що в повній відповідності із загальновизнаними нормами міжнародного права Конституція закріплює дорівнення іноземних громадян та осіб без громадянства до українських громадян щодо їх прав та обов'язків.

Принципове значення мають положення Конституції, що вперше Україна проголошена соціальною державою, політика якої, зокрема у сфері економіки й підприємництва у паливно-енергетичній галузі, слугує створенню умов для гідного життя й вільного розвитку індивіда. Людина, її права і свободи оголошуються вищою цінністю: охороняються її праця і здоров'я, уводиться гарантований мінімальний розмір оплати праці, забезпечується державна підтримка родини, материнства, батьківства й дитинства, інвалідів і літніх громадян, розвивається система соціальних служб, установлюються державні пенсії, матеріальні допомоги та інші гарантії соціального захисту.

Варто підкреслити, що Конституція не визначає конкретного механізму функціонування економіки країни в паливно-енергетичній галузі, відносячи його створення до відповідних актів законодавства. Безумовно, конструкція економічних відносин простежується у змісті ст.ст. 13, 14, 41, 42, 67 та ін. Разом із тим цілком очевидно, що ці норми закріплюють модель внутрішньодержавної організації ринкових відносин і ніяк не позначають механізмів захисту економіки України від внутрішніх загроз.

Виходячи із зазначеного вище вважаємо за доцільне закріпити в Основному Законі зобов'язання держави провадити політику протекціонізму стосовно власних товаровиробників, захищати митні кордони, забезпечувати конвертованість і стабільність національної валюти, перешкоджати відтоку капіталів за кордон, сприяти інвестиціям в економіку країни тощо. Це необхідно, оскільки, по-перше, не слід забувати, що етапи становлення ринкових відносин в Україні та етапи розвитку ринку в розвинених економічних країнах принципово відрізняються. По-друге, якби заходи, спрямовані на підтримку економічних відносин, були відбиті в якому-небудь конституційно-правовому акті в концентрованому вигляді, було б легше вирішувати питання про легітимність фіскальних заходів держави в економічній сфері паливно-енергетичної галузі, а також підкорити їх позитивним завданням, що неминуче позначилося б на ефективності їх застосування.

Значну роль у забезпеченні системи внутрішньої безпеки в паливно-енергетичній галузі України, як і будь-якої іншої країни, відіграє стабільність соціальних відносин. У чинному Основному Законі України ці конституційно-правові інститути не виділяються, що, з нашого погляду, зовсім необґрунтовано. Проблема полягає в тому, що виявилися розділені два взаємозалежних поняття – «ринкова економіка» і «соціальна держава», хоча одне без одного існувати не можуть.

Практика розвинених держав показала: чим вище рівень розвитку ринкових відносин, тим ефективніше забезпечуються права й добробут соціально незахищених категорій населення. Тому в післявоєнних

конституціях багатьох європейських держав з'явилися норми, що регулюють цей зв'язок: «Власність зобов'язує, її використання повинно одночасно служити загальному добру» (ч. 2 ст. 14 Конституції ФРН).

Конституція України регулює вільні економічні відносини в суспільстві й окремо встановлює обов'язок держави підтримувати соціально незахищені категорії населення, не вказуючи джерело надходження коштів, необхідних для цього.

Що стосується законодавчої регламентації основ забезпечення безпеки в паливно-енергетичній галузі, її системи і функцій, то вони врегульовані в Законах України «Про Раду національної безпеки й оборони України, «Про Службу безпеки України», «Про оборону», «Про засади запобігання і протидії корупції», «Про інформацію», «Про державну таємницю» тощо.

Здавалося б, наведений перелік становить достатнє правове підґрунтя, однак при детальному розгляді виявляється, що проблема економічної безпеки країни в паливно-енергетичній галузі далеко не повною мірою має державно-правове оформлення. Зокрема ще й дотепер немає чіткого механізму реалізації цих правових рішень. У сфері правового забезпечення національної безпеки України сьогодні реально діє лише законодавчий акт загальнодержавного рівня – Закон України «Про основи національної безпеки України», який в узагальненому вигляді регламентує питання національної безпеки держави [3, с. 5].

Список використаних джерел:

1. Конституція України : від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 8.

2. Нікітенко О. І. Адміністративно-правовий захист власності в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право; інформаційне право» / О. І. Нікітенко ; Нац. акад. внутр. справ. – К., 1996. – 23 с.

3. Про основи національної безпеки України : Закон України : від 19 червня 2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 5.

Крыжановская Е. В. Место и роль нормативно-правовых отношений в сфере безопасности Украины в топливно-энергетической отрасли.

Статья посвящена вопросам обеспечения экономической безопасности Украины в топливно-энергетической отрасли и рассмотрения механизма реализации нормативно-правовых отношений в этой сфере. Приводится правовая характеристика развития украинской экономики и механизма реализации правовых решений и стратегического развития этой отрасли в стране.

Ключевые слова: экономическая безопасность государства в топливно-энергетической отрасли, конституционные гарантии граждан, защита прав, свобод и интересов граждан, гарантии беспрепятственного осуществления хозяйственной деятельности.

Kryzhanovska O. V. Place and Role of Normative Legal Relations in the Sphere of Security of Ukraine in the Fuel Energy Sector.

The article is dedicated to the ensuring of the economic security of Ukraine in the fuel energy sector. The mechanism of normative legal relations in this area is considered. The author gives the legal description of the development of Ukrainian economy and describes the mechanism of law-making and strategic development of the industry in the state.

Keywords: economic security of the state in the fuel energy sector, constitutional guarantees for citizens, protection of rights, freedoms and interests of citizens, guarantees of the unimpeded economic activity.

Стаття надійшла до редакції 12.05.2013

УДК 342.56(477): 351.72

ДО ПИТАННЯ ЩОДО ПРИНЦИПІВ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУДОВОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті аналізуються принципи, на яких ґрунтується фінансове забезпечення судової влади в Україні. Аналізуються положення чинного законодавства в частині реалізації закріплених Конституцією України гарантій незалежності судової влади. Розглядаються положення теорії права щодо конкуренції законів з метою доведення, що закон про судоустрій як спеціальний закон має пріоритет порівняно з іншими законами, зокрема бюджетним законодавством і законодавством про державну службу стосовно закріплення фінансового забезпечення судової влади. Визначаються принципи, на яких здійснюється фінансування судової влади. Пропонуються зміни до чинного законодавства України.

Ключові слова: бюджетне законодавство, головний розпорядник бюджетних коштів, незалежність суддів, фінансове забезпечення судової влади.

Чорнобук Валерій Іванович,

кандидат юридичних наук, суддя, голова Апеляційного суду АР Крим

Протягом 2010–2012 років, за даними Державної судової адміністрації України [1], до місцевих та апеляційних судів загальної юрисдикції надійшло майже 23 млн справ і матеріалів: 2010 року – 7,8 млн, 2011 року – 9,4 млн, 2012 року – 5,7 млн. Упродовж 2012 року місцевими та апеляційними судами розглянуто 5,8 млн справ і матеріалів. Відповідно до статистичних даних середньомісячне надходження на одного суддю місцевого загального суду 2012 року становило 69,3 справ, місцевого господарського суду – 22,7 справ, окружного адміністративного суду – 32,8 справ.

Зазначене свідчить на користь реалізації судами основної функції – здійснення правосуддя на засадах верховенства права, забезпечуючи кожному право на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України. При цьому відповідно до ч. 1 ст. 124 Конституції України [2] та ст. 5 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 р. (далі – Закон про судоустрій) [3] правосуддя в Україні здійснюється виключно судами.

Здійснення правосуддя відбувається на засадах незалежності судової влади, як це визначено Конституцією України. Зокрема ч. 1 ст. 126 Основного закону гарантується незалежність і недоторканність суддів. Слід зауважити, що зазначені базові характеристики судової влади мають підкріплюватися відповідним політичним, правовим та економічним інструментарієм. Недаремно чинне законодавство декларує підхід, за якого в Україні діє єдина система забезпечення функціонування судової влади – судів загальної юрисдикції та Конституційного Суду України (ч. 1 ст. 141 Закону про судоустрій). Невід'ємною складовою цієї системи є фінансування судової влади. При тому, як висловлюються з цього приводу, «фінансування третьої влади – це не тільки фінансування суддів, це фінансування захисту прав 47 мільйонів громадян» [4, с. 93].

Разом із тим, як свідчить аналіз практики фінансування судової влади за часів незалежності країни, такий стан, незважаючи на численні намагання змінити ситуацію, і досі залишається незадовільним. Усе це породжує чимало проблем практичного характеру та вимагає удосконалення нормативного врегулювання, яке має, на наш погляд, підкріплюватися відповідними теоретичними розробками. Адже рік за роком чергові ініціативи з боку представників судової влади щодо розв'язання проблем із належним фінансуванням судової влади як дотримання гарантії її незалежності залишаються поза увагою інших гілок державної влади. Судова ж влада отримує чергові відписки, якими намагаються пояснити, чому належне фінансування не буде забезпечено в наступному році. При цьому однією з підстав отримання відповідей негативного характеру є нерозуміння значною мірою фінансово-правових засад функціонування судової влади. Серед них можна назвати фінансування та його принципи. Усе вищевикладене дає підстави говорити про актуальність обраної для дослідження проблематики.

Що стосується стану розробки зазначеної проблематики, то в Україні проблемам належного матеріального забезпечення судової влади приділялося чимало уваги як із боку представників судового корпусу, так і певною мірою – представників наук фінансового та адміністративного права, які здійснювали свої дослідження щодо аналізу функціонування судової влади та судової діяльності. Для цього достатньо проаналізувати роботи В. Бринцева, Д. Гетманцева, І. Коліушка, Т. Коломоєць, В. Маляренка, П. Пацурківського, В. Притики, П. Пилипчика, В. Стефаника, Л. Савченко та ін.

Значно більше досліджень присвячено проблемам фінансування та здійснення публічних, зокрема бюджетних, видатків. Зазначені питання розглядалися зокрема у роботах Л. Воронової, О. Музики-Стефанчук, А. Нечай, О. Орлюк, В. Чернадчука, Н. Якимчук та багатьох інших. 2011 року з проблем фінансування судової влади було захищено дисертаційне дослідження Г. Кравчуком, який поставив логічне запитання: «як може бути незалежною влада, загальні витрати на фінансування якої

складають менше 1% дохідної частини Державного бюджету України?» [4, с. 92].

Разом із тим у більшості досліджень не враховано змін, що відбулися як у законодавстві про судоустрій, так і у фінансовому законодавстві. Усе це дає підстави говорити про необхідність подальшого наукового пошуку, спрямованого на розробку відповідного правового інструментарію, який би підкріплював процедури, що мають забезпечувати належне фінансування судової влади.

Незалежність є принципом функціонування судової влади, задекларованим як Конституцією України, так і Законом про судоустрій. Досягнення незалежності, безсторонності та професіоналізму суддів заявлена у Стратегічному плані розвитку судової влади в Україні на 2013–2015 роки [5]. Серед стратегічних завдань, визначених планом, наявне покращення стану фінансування та ефективне використання ресурсів. Адже забезпечення достатньої кількості необхідних ресурсів для покриття витрат щодо здійснення правосуддя, а також запровадження належного і прозорого управління й ефективного використання ресурсів має вплинути не лише на якість функціонування судової системи, але й створить передумови для захисту від неналежного державного, приватного чи політичного впливу.

При цьому серед потреб відправлення правосуддя визначаються такі, як поступове збільшення розміру суддівської винагороди, запровадження належної оплати праці працівників апарату суду та особливого порядку формування бюджету судової системи, який передбачав би внесення бюджетного запиту безпосередньо до профільного комітету парламенту, посилення ролі органів суддівського самоврядування в бюджетному процесі, а також забезпечення єдності підходів та ефективності у справлянні та використанні коштів судового збору.

Слід зауважити, що зазначені вимоги цілком базуються на гарантіях, закладених чинним конституційним законодавством і законодавством про судоустрій, адже відповідно до ст. 130 Конституції України держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів. У Державному бюджеті України окремо визначаються видатки на утримання судів. Визначення у Державному бюджеті України видатків на фінансування судів не нижче рівня, що забезпечує можливість повного і незалежного здійснення правосуддя відповідно до закону; законодавче гарантування повного і своєчасного фінансування судів; а також гарантування достатнього рівня соціального забезпечення суддів визначені й як засади забезпечення функціонування судової влади, що містяться у ст. 140 Закону про судоустрій.

Як приклад практики реалізації зазначених приписів можна навести такий: у рамках виконання згаданого вище Стратегічного плану Державною судовою адміністрацією України відповідно до п. 11 протоколу № 100 засідання Кабінету Міністрів України від 26 грудня 2012 року та з урахуванням доручення Президента України від 10 липня 2012 року № 1-1/1813 щодо

належного фінансування видатків на оплату праці працівників апарату загальних місцевих і апеляційних судів було розроблено та надіслано до Кабінету Міністрів України проект Закону України «Про внесення змін до ст. 149 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» як такий, що має соціальне спрямування [6]. Змінами до ч. 5 ст. 149 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» пропонувалося, що розміри посадових окладів керівників апаратів судів установлюються у відсотковому відношенні до посадового окладу судді відповідного суду та не можуть бути меншими від 50 % їх окладів. Посадовий оклад працівника апарату суду не може бути меншим від 30% посадового окладу судді відповідного суду.

Однак 25 лютого 2013 року на виконання доручення Кабінету Міністрів України за результатами опрацювання згаданого законопроекту Міністерство юстиції України повідомило Державну судову адміністрацію України, що запропоновані зміни до Закону є неприйнятними [7]. Підставами для відмови було визначено інший предмет Закону «Про судоустрій і статус суддів», аніж визначення правового статусу працівників апарату суду. Останні підпадають під дію Закону «Про державну службу», а відтак й усі питання щодо умов оплати праці працівників апарату мають вирішуватися на підставі нормативів, установлених для відповідної категорії працівників апаратів центральних і місцевих органів виконавчої влади.

Як видно із зазначеного, підхід, якого незмінно дотримується виконавча влада, ґрунтується на недотриманні гарантій незалежності судової влади в усій сукупності її організаційних і матеріальних складових, адже ст. 142 Закону про судоустрій закріплюється, що фінансування всіх судів в Україні здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України. При цьому бюджетні призначення на утримання судів належать до захищених статей видатків Державного бюджету України і не можуть бути скорочені в поточному фінансовому році.

Частинами 5–6 ст. 142 Закону визначено, що «контроль за додержанням вимог цього Закону щодо фінансування судів здійснюється у порядку, встановленому законом. Особливості підготовки і розгляду проекту закону про Державний бюджет України в частині фінансування судів, інших органів та установ судової системи визначаються законом» [3]. У частині, що стосується матеріального, побутового забезпечення та соціального захисту працівників судової системи, відповідно до ч. 1 ст. 144 Закону про судоустрій закріплено, що розмір заробітної плати працівників апаратів судів, Державної судової адміністрації України, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національної школи суддів України, їхнє побутове забезпечення і рівень соціального захисту визначаються законом і не можуть бути меншими, ніж у відповідних категорій державних службовців органів законодавчої та виконавчої влади.

Як видно з вищенаведеного, аргументація, наведена Міністерством юстиції для відмови у розгляді

розробленого ДСА України проекту закону, спрямованого на підвищення розміру заробітної плати працівників апарату, засновується на хибних підходах, оскільки до предмета Закону про судоустрій, як продемонстровано вище, входить й унормування питань щодо фінансового забезпечення судів, зокрема матеріального забезпечення працівників судової системи. Питання їх матеріального утримання мають розв'язуватися виходячи з принципів і вимог, визначених саме Законом про судоустрій – як спеціальним законом, що регулює сферу функціонування судової системи.

Зазначений висновок випливає з положень теорії права стосовно конкуренції законів. Адже закони, будучи головною ланкою, основою системно-ієрархічної структури джерел права, самі у свою чергу перебувають у системно-ієрархічних відносинах один з одним, формують свою власну системно-ієрархічну структуру. При цьому певні ознаки законів, зокрема особливості їх змісту, сфер, форми, обсягу дії, що виникають у межах загальнородових рис, дозволяють класифікувати закони на кодифіковані та некодифіковані, на загальні та спеціальні тощо. Саме ці підстави виокремлювали у своїх роботах М. Марченко [8, с. 112–113], Ю. Тихомиров [9, с. 48], Г. Шершеневич [10, с. 27–28], Є. Трубецькой [11, с. 138]. Зазначені позиції дозволили запровадити теоретикам права підхід (що підтримується представниками галузевих юридичних наук), за якого при конкуренції норм загального і спеціального законів остання має бути розв'язана на підставі такого принципу: «при конкуренції загальних і спеціальних (виняткових) норм слід керуватися правилом: спеціальний закон скасовує дію загального» [12, с. 330]. При цьому немає значення, конкуренція загального та спеціального («особливого») законів виникає у межах однієї галузі права чи на міжгалузевій основі.

Як відзначають учені, у теоретичному та практичному сенсі такий підхід означає, що положення, які містяться у тому чи іншому законі або підзаконному акті, повинні чітко відповідати букві та духу, змістовному розумінню свого «базового» закону, тобто закону, що є спеціальним [13, с. 27]. У суто прикладному сенсі це означає, що при виникненні розбіжностей, а тим більше – суперечностей між відповідним спеціальним та іншими загальними стосовно нього законами – пріоритет буде залишатися за цим законом.

Говорячи про функціонування судової влади, не виникає сумнівів, що спеціальним законом щодо неї є саме Закон України «Про судоустрій і статус суддів», зокрема й у частині фінансового забезпечення судової влади. Відповідно і Закон України «Про державну службу», і Бюджетний кодекс України мають розглядатися в такому разі як закони загальної дії. Пріоритет же має надаватися спеціальному Закону про судоустрій, яким відповідно до Конституції України закладено гарантії фінансової незалежності судової влади як такої, що не має залежати від політичних

коливань або переваг законодавчої чи, тим більше, виконавчої влади. Такий підхід закріплено і в міжнародних стандартах щодо діяльності судової влади. Як приклад достатньо навести Основні принципи незалежності судових органів, погоджені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН чи Хартією суддів Європи.

Чинний закон про судоустрій вимагає, щоб розмір заробітної плати працівників апаратів судів не був менший, ніж у відповідних категорій державних службовців органів законодавчої та виконавчої влади. Зазначена норма не є прикладом бланкетної норми, яка відсилає до Закону «Про державну службу». Відповідно будь-які підзаконні акти, на які посилається Міністерство юстиції у своїй відповіді, що стосуються питань оплати праці працівників судових органів, вимагають приведення відповідно до норм Закону про судоустрій, оскільки ці акти мають, по-перше, підзаконний характер, по-друге – були прийняті значно раніше цього Закону (протягом 2005–2006 років).

Слід зауважити, що розв'язання проблем із підвищенням заробітної плати є не єдиним напрямком фінансового забезпечення судової влади. Не менш важливим напрямком є фінансування капітальних видатків, спрямованих на утримання приміщень у нормальному стані; на забезпечення суддів житлом тощо. Зокрема, за повідомленням голови ДСА України Р. Кирилюка, в Україні для приведення приміщень судів у нормальний стан необхідно 2 млрд грн, адже лише 14% приміщень судів на сьогодні відповідають нормам [14]. За його словами, 2013 року ДСА України планує завершити будівництво 10 будівель судів, а також здійснити ремонт у приміщеннях судів, які перебувають в аварійному стані.

Фінансування капітальних видатків, рівно як і поточних (тобто на оплату праці, на оплату комунальних платежів, сплату податків та обов'язкових податків і т. ін.), здійснюється на підставі принципів, визначених теорією фінансового права на підставі положень бюджетного законодавства. До таких принципів відносять плановість, безоплатність і безповоротність, цільове спрямування коштів, ефективність їх використання, фінансування в міру виконання плану, оптимальне поєднання власних, бюджетних і кредитних джерел, здійснення контролю за використанням коштів [15, с. 456; 16, с. 347]. Як додаткові принципи, притаманні кошторисно-бюджетному фінансуванню (як одному з методів фінансування публічних видатків), також визначаються одержання максимуму ефективності за мінімуму витрат й урахування раніше використаних коштів.

Жодний із цих принципів не має переважного характеру порівняно з будь-яким іншим. Водночас, якщо брати практику їх реалізації, слід зауважити таке: щодо принципу плановості, то він реалізується відповідно до затверджених кошторисів, на яких працюють відповідні органи судової влади згідно із Законом про судоустрій (ст. 143, ч. 3 ст. 144). Разом із тим саме з формуванням бюджетних призначень, що закладаються до кошторисів судів загальної

юрисдикції та інших органів судової влади, пов'язані основні проблеми забезпечення належного фінансування цієї гілки влади, оскільки на стадії складання проекту Закону про Державний бюджет України кінцеві показники щодо видатків, необхідних для покриття потреб судової влади в майбутньому бюджетному періоді, надаються Кабінетом Міністрів України, який діє на підставі Бюджетного кодексу України і має право корегувати бюджетні запити, що надходять від будь-яких головних розпорядників бюджетних коштів, зокрема від судової влади. Головними розпорядниками Закон про судоустрій визначив Конституційний Суд України, Верховний Суд України, вищі спеціалізовані суди, а також Державну судову адміністрацію України.

Незалежно від того, які показники надаються зазначеними вище головними розпорядниками, що представляють судову гілку влади, вони скорочуються на стадії складання проекту Державного бюджету. І надалі судова влада позбавлена реальних важелів впливати на поновлення зазначених показників, адже на відміну від багатьох держав, де судові органи мають можливість представляти парламенту свої бюджети і відстоювати розмір бюджетного утримання (наприклад, Швейцарія, Литва, Росія, Білорусь), в Україні таке право в судових органів будь-якого рівня відсутнє. Відповідний стан неодноразово підкреслювався у виступах керівників судових органів, народних депутатів, що раніше були представниками судового корпусу, та багатьох інших фахівців. У той же час і допоки ситуація з наділенням судових органів (наприклад, Верховного Суду України) правом подавати до Верховної Ради України проект власного бюджету (або забороною Кабінету Міністрів скорочувати видатки на утримання судової влади, що містяться в бюджетних запитах головних розпорядників бюджетних коштів від судової гілки влади) не розв'язана. Судові органи позбавлені й можливості відстоювати свої показники щодо бюджетних видатків і у Верховній Раді під час обговорення проекту Закону про Державний бюджет та його прийняття. Не наділені судові органи й правом законодавчої ініціативи. Усе це створює суттєві перешкоди у процесі забезпечення фінансової незалежності судової гілки влади з метою забезпечення якісного правосуддя, гарантованого Конституцією України.

Належне фінансове забезпечення розглядається як один із принципів незалежності судової влади. Відповідно зазначений принцип має отримати належне законодавче закріплення. З цією метою судова гілка влади в особі уповноважених органів має бути наділена правом подавати проект власного бюджету та відстоювати показники планованих бюджетних видатків у Верховній Раді України. Відповідні зміни мають бути також відображені в бюджетному законодавстві України. У Бюджетному кодексі України має бути прописана спеціальна процедура роботи з бюджетними запитами головних розпорядників бюджетних коштів від судової гілки влади.

У частині фінансового забезпечення судів мають застосовуватися норми Закону України «Про судоустрій і статус суддів» – як спеціального закону, що регулює сферу функціонування судової влади та здійснення судової діяльності. Закон України «Про державну службу» та Бюджетний кодекс України мають розглядатися у такому контексті як закони загальної дії.

Вимагають узгодження з нормами Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року постанови Кабінету Міністрів від 30 червня 2005 року № 510 «Про оплату праці керівних працівників державних органів» та від 9 березня 2006 року «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» у частині врахування вимог, закріплених главою 1 розділу XI Закону про судоустрій (щодо фінансового забезпечення судів).

Список використаних джерел:

1. Огляд даних про стан здійснення правосуддя у 2012 році : Державна судова адміністрація України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.court.gov.ua/ sudova_statystyka/Oglayd/.

2. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141. – Зі змінами, внесеними Законом № 2952-VI від 1 лютого 2011 р. // ВВР. – 2011. – № 10. – Ст. 68.

3. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 р. № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 41–42, № 43, № 44–45. – Ст. 529 (Зі змінами).

4. Кравчук Г. А. Фінансування судової влади в Україні : проблеми і завдання / Г. А. Кравчук // Наше право. – № 4. – Ч. 1. – 2009. – С. 92–96.

5. Стратегічний план розвитку судової влади в Україні на 2013–2015 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : court.gov.ua/userfiles/ Strateg%20plan.doc.

6. XI з'їзд суддів України прийняв рішення щодо необхідності законодавчого врегулювання питань, пов'язаних із оплатою праці працівників апаратів судів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.court. gov.ua/24913/.

7. Лист Міністерства юстиції України від 15 лютого 2013 р. № 465-04-4-13-11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.court.gov.ua/ 24913/.

8. Марченко М. Н. Источники права / М. Н. Марченко. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – 760 с.

9. Тихомиров Ю. А. Теория закона / Ю. А. Тихомиров; отв. ред. Казимирчук В. П. – М.: Наука, 1982. – 257 с.

10. Шершеневич Г. Ф. Общая теория права (по изданию 1910–1912 гг.). Т. 2. Вып. 1–4 / Г. Ф. Шершеневич. – М., 1995. – 805 с.

11. Лекции по энциклопедии права / Трубецкой Е. Н., Кн. – М. : Т-во Тип. А. И. Мамонтова, 1917. – 227 с.

12. Загальна теорія держави і права / за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Х.: Право, 2009. – 584 с.

13. Орлюк О. П. Сфера інтелектуальної власності як предмет правового регулювання: проблема конкуренції законів / О. П. Орлюк // Теорія і практика інтелектуальної власності. – 2009. – № 6. – С. 25–32.

14. Відбувся XI з'їзд суддів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.court.gov.ua/24644/.

15. Орлюк О. П. Фінансове право України. Академічний курс / О. П. Орлюк. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 808 с.

16. Воронова Л. К. Фінансове право України : підручник / Л. К. Воронова. – К.: Прецедент; Моя книга, 2007. – 448 с.

Чорнобук В. И. К вопросу о принципах финансового обеспечения судебной власти в Украине.

В статье анализируются принципы, на которых основывается финансовое обеспечение судебной власти в Украине. Анализируются положения действующего законодательства в части реализации закрепленных Конституцией Украины гарантий независимости судебной власти. Рассматриваются положения теории права относительно конкуренции законов с целью доказывания, что закон о судоустройстве как специальный закон имеет приоритет по отношению к другим законам, в том числе бюджетному законодательству и законодательству о государственной службе в части закрепления финансового обеспечения судебной власти. Определяются принципы, на которых осуществляется финансирование судебной власти. Предлагаются изменения к действующему законодательству Украины.

Ключевые слова: бюджетное законодательство, главный распорядитель бюджетных средств, независимость судей, финансовое обеспечение судебной власти.

Chornobuk V. I. On the Principles of the Financial Ensuring of the Judicial Authority in Ukraine.

The article analyzes the principles of the financial ensuring of the judicial authority in Ukraine. The author analyzes the regulations of the current legislation according to the implementation of the guarantees of the independence of the judicial authority, which are established by the Constitution of Ukraine. The author proves that the law on the judicial system as a special law has priority over other laws, including the budget law and law on public service as regards the financial ensuring of the judicial authority. The article defines the principles on which the financing of the judicial authority is based. The author proposes some changes to the current legislation of Ukraine.

Keywords: budget law, the main manager of the budget, the independence of the judicial authority, the financial ensuring of the judicial authority.

Стаття надійшла до редакції 16.06.2013

УДК 347.734.5:351.72

ВИДИ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ

Розкрито сутність і значення класифікації. Визначено, що критеріями класифікації фінансових послуг є форма забезпечення фінансових послуг; діяльність з довірчого управління фінансовими активами; діяльність із залучення фінансових активів із зобов'язанням щодо подальшого їх повернення; діяльність з надання коштів у позику; способи забезпечення виконання зобов'язань; діяльність з переказу коштів; діяльність, пов'язана зі страхуванням і накопичувальним пенсійним забезпеченням; професійна діяльність на ринку цінних паперів, що підлягає ліцензуванню; факторингова діяльність; діяльність з адміністрування фінансових активів для придбання товарів у групах.

Ключові слова: фінансові послуги, види, критерії, класифікація.

Солошкіна Ірина Володимирівна,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри державно-правових дисциплін юридичного факультету Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна

Ринок української економіки представлено низкою різноманітних фінансових послуг, що надаються відповідними фінансовими установами. Поняття, сутність та ознаки фінансових послуг неодноразово були предметом вивчення в працях таких науковців, як О. Бандурка, Н. Гавриленко, Н. Дроздова, В. Ільчук, С. Міщенко, С. Науменкова, Є. Сич та ін. Разом із тим комплексне дослідження теоретичних аспектів фінансових послуг було б неповноцінним без висвітлення питання щодо видів фінансових послуг та їх класифікації. Адже, як справедливо було зазначено, одним із методів дослідження певного явища чи предмета, що дозволяє більш ретельно пізнати його суттєві ознаки, постає наукова класифікація [1, с. 34]. Саме тому завданням цієї статті є визначення критеріїв класифікації фінансових послуг і наведення відповідних їх видів.

Вважаємо за доцільне у своєму дослідженні насамперед звернутися до етимологічного сенсу класифікації. Під останньою розуміють систему розподілу предметів, явищ або понять на класи, групи тощо за спільними ознаками, властивостями; систему супідрядних понять (класів об'єктів) тієї чи іншої галузі знань або діяльності людини, що використовується як засіб для встановлення зв'язків між цими поняттями чи класами об'єктів [2, с. 544; 3, с. 357; 4, с. 115].

Класифікація – це науковий метод пізнання, в основі якого лежить логічна операція поділу обсягу

поняття. Як правило, підставою для класифікації обирають ознаки, суттєві для певного явища [5, с. 258]. Адже будь-яка класифікація, в основу якої покладено ознаку предмета, що є спільною для певної групи елементів цього предмета, дозволяє краще вивчити його властивості, більш правильно визначити цей предмет, встановити характер його зв'язків з іншими предметами [6, с. 103; 1, с. 34]. Наукова класифікація має велике значення для теоретичної та практичної діяльності людини: вона дозволяє групувати предмети, явища залежно від найрізноманітніших потреб пізнавальної діяльності людини й тим самим забезпечує вирішення різних теоретичних і практичних завдань [7, с. 20; 8, с. 14]. Отже, наукова класифікація фінансових послуг дозволить більш повно дослідити їх сутність, виявити їх взаємозв'язки і, як наслідок, дозволить більш цілеспрямовано та правильно вдосконалювати їх правове регулювання [9, с. 73–74; 1, с. 34].

Варто зазначити, що перелік фінансових послуг наведено в ст. 2 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12 липня 2001 року [10]. Разом із тим із цього приводу слід зауважити, що у вищенаведеному переліку нарівні з конкретними видами фінансових послуг також наводяться й загальні критерії класифікації фінансових послуг. Так, з аналізу вищенаведеної норми уявляється можливим виокремити такий критерій класифікації фінансових послуг, як *форма забезпечення розрахунків*. За цим критерієм можна виділити відповідні види фінансових послуг:

1) випуск платіжних документів, платіжних карток, дорожніх чеків та/або їх обслуговування;

2) кліринг – механізм, що включає збирання, сортування, реконсиляцію та проведення взаємозаліку зустрічних вимог учасників платіжної системи, а також обчислення за кожним із них сумарного сальдо за визначений період часу між загальними обсягами вимог і зобов'язань [11];

3) інші форми забезпечення розрахунків, до яких зокрема можна віднести:

– квайринг – послугу технологічного, інформаційного обслуговування розрахунків за операціями, що здійснюються з використанням електронних платіжних засобів у платіжній системі;

– емісію електронних платіжних засобів – проведення операцій з випуску електронних платіжних засобів певної платіжної системи;

– процесинг – діяльність, яка включає виконання за операціями з платіжними інструментами авторизації, моніторингу, збору, обробления та зберігання інформації, а також надання обробленої інформації учасникам розрахунків і розрахунковому банку для проведення взаєморозрахунків у платіжній системі;

– розрахунково-касове обслуговування – послуги, що надаються банком клієнту на підставі відповідного договору, укладеного між ними, які пов'язані з переказом коштів із рахунку (на рахунок) цього клієнта, виданням йому коштів у готівковій формі, а також зі здійсненням інших операцій, передбачених договорами [11].

Ще одним критерієм класифікації фінансових послуг відповідно до

Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» *є діяльність з довірчого управління фінансовими активами* [10]. При цьому в літературі виділяють такі види фінансових послуг, пов'язаних із довірчим управлінням фінансовими активами:

– повне довірче управління, що передбачає вчинення довіреною особою дій щодо предмета довірчого управління самостійно в межах, визначених довірчим договором, з обов'язковим повідомленням довірителя про кожну здійснену дію;

– довірче управління за узгодженням – вчинення дій щодо предмета довірчого управління за умови обов'язкового попереднього узгодження з довірителем кожної вчиненої довіреною особою дії;

– довірче управління за наказом, що передбачає вчинення довіреною особою дій щодо предмета довірчого управління лише за умови видання довірителем наказу в формі та порядку, передбачених довірчим договором [12, с. 346].

Наступним критерієм класифікації фінансових послуг є *діяльність з валютними операціями* (обміном валют) [10]. Серед критеріїв класифікації фінансових послуг доцільно також виділяти такий, як *залучення фінансових активів із зобов'язанням щодо подальшого їх повернення*. Так, відповідно до Положення «Про встановлення обмежень за суміщенням діяльності фінансових установ з наданням певних видів фінансових послуг», що затверджено Розпорядженням Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 8 липня 2004 року № 1515, за вищенаведеним критерієм можна виокремити такі види фінансових послуг:

– пряме залучення фінансових активів (цілеспрямована дія фінансової установи щодо отримання фінансових активів від фізичних та/або юридичних осіб);

– опосередковане залучення фінансових активів (цілеспрямована дія фінансової установи щодо отримання фінансових активів від фізичних та/або юридичних осіб через посередників, а також отримання залишків фінансових активів, які виникли в результаті здійснення звичайної господарської діяльності в інтересах цих осіб) [13].

Окрему групу фінансових послуг відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» становлять *фінансові послуги з надання коштів у позику, зокрема й на умовах фінансового кредиту* [10].

Залежно від способів забезпечення виконання зобов'язань виділяють такі фінансові послуги, як:

1) надання гарантій. Так, відповідно до ст. 200 Господарського кодексу України гарантія є специфічним засобом забезпечення виконання господарських зобов'язань шляхом письмового підтвердження (гарантійного листа) банком, іншою кредитною установою, страховою організацією (банківська гарантія) про задоволення вимог управненої сторони в розмірі повної грошової суми, зазначеної в письмовому підтвердженні, якщо третя особа (зобов'язана сторона) не виконає вказаного в ньому певного

зобов'язання або настануть інші умови, передбачені у відповідному підтвердженні [14];

2) поручительство (порука). Відповідно до ст. 553 Цивільного кодексу України за договором поруки поручитель поручається перед кредитором боржника за виконання ним свого обов'язку [15].

Наступним критерієм класифікації фінансових послуг є *діяльність з переказу коштів.* При цьому можна виділити два види фінансових послуг, пов'язаних із переказом коштів, – міжбанковський та внутрішньобанківський перекази [16].

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» ще одну групу фінансових послуг становлять послуги у *сфері страхування й у системі накопичувального пенсійного забезпечення*.

Наступним критерієм класифікації фінансових послуг є *професійна діяльність на ринку цінних паперів, що підлягає ліцензуванню*. Так, відповідно до ст. 4 Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» від 30 жовтня 1996 року ліцензуванню підлягають такі види професійної діяльності на ринку цінних паперів:

1) брокерська діяльність – укладення торговцем цінними паперами цивільно-правових договорів (зокрема договорів комісії, доручення) щодо цінних паперів від свого імені (від імені іншої особи), за дорученням і за рахунок іншої особи;

2) дилерська діяльність – укладення торговцем цінними паперами цивільно-правових договорів щодо цінних паперів від свого імені та за свій рахунок з метою перепродажу, крім випадків, передбачених законом;

3) андеррайтинг – укладення торговцем цінними паперами договорів щодо відчуження цінних паперів та/або здійснення дій чи надання послуг, пов'язаних із таким відчуженням, у процесі емісії цих цінних паперів за дорученням, від імені та за рахунок емітента на підставі відповідного договору з емітентом;

4) діяльність з управління цінними паперами – діяльність, яка провадиться торговцем цінними паперами від свого імені за винагороду протягом визначеного строку на підставі договору про управління переданими йому цінними паперами та грошовими коштами, призначеними для інвестування в цінні папери, а також отриманими в процесі цього управління цінними паперами та грошовими коштами, які належать на праві власності установнику управління, в його інтересах або в інтересах визначених ним третіх осіб;

5) діяльність з управління активами – професійна діяльність учасника фондового ринку – компанії з управління активами, що провадиться нею за винагороду від власного імені або на підставі відповідного договору про управління активами, які належать інституційним інвесторам на праві власності;

6) діяльність з управління іпотечним покриттям – діяльність, що провадиться управителем іпотечного покриття від свого імені за винагороду протягом визначеного строку на підставі договору про управління іпотечним покриттям і передбачає

представництво інтересів власників іпотечних облігацій, здійснення контролю за додержанням умов заміни іпотечних активів чи включення нових іпотечних активів до складу іпотечного покриття, здійснення контролю за своєчасністю та повнотою здійснення емітентом платежів за звичайними іпотечними облігаціями, забезпечення відповідності іпотечного покриття вимогам законодавства, виконання інших функцій, визначених законодавством;

7) депозитарна діяльність депозитарної установи – діяльність з депозитарного обліку й обслуговування розміщення, обігу цінних паперів та операцій емітента щодо розміщених ним цінних паперів на рахунках у цінних паперах її депонентів;

8) діяльність зі зберігання активів інститутів спільного інвестування (документів, що підтверджують право власності на активи інститутів спільного інвестування), обслуговування операцій інститутів спільного інвестування та здійснення контролю за їх діяльністю у випадках і порядку, що визначені законом;

9) діяльність зі зберігання активів пенсійних фондів – діяльність з обслуговування пенсійного фонду відповідно до Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення» [17];

10) діяльність з організації торгівлі на фондовому ринку – діяльність фондової біржі зі створення організаційних, технологічних, інформаційних, правових та інших умов для збирання та поширення інформації щодо пропозицій цінних паперів та інших фінансових інструментів і попиту на них, проведення регулярних біржових торгів цінними паперами й іншими фінансовими інструментами, централізованого укладання договорів щодо цінних паперів та інших фінансових інструментів згідно з правилами, установленими такою фондовою біржею, зареєстрованими у встановленому законом порядку;

11) клірингова діяльність – діяльність з визначення зобов'язань, що підлягають виконанню за правочинами щодо цінних паперів та інших фінансових інструментів, підготовка документів (інформації) для проведення розрахунків, а також створення системи гарантій з виконання зобов'язань за правочинами щодо цінних паперів та інших фінансових інструментів [18].

В окрему групу фінансових послуг відповідно до п. 11 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» слід виділити також *послуги, пов'язані з факторинговою діяльністю*, а саме:

1) фінансування клієнтів – суб'єктів господарювання, які уклали договір, з якого випливає право грошової вимоги;

2) набуття відступленого права грошової вимоги, зокрема права вимоги, яке виникне в майбутньому, до боржників – суб'єктів господарювання – за договором, на якому базується таке відступлення;

3) отримання плати за користування грошовими коштами, наданими в розпорядження клієнта, зокрема шляхом дисконтування суми боргу, розподілу відсотків, винагороди, якщо інший спосіб оплати не передбачено договором, на якому базується відступлення [19].

У науковій літературі розрізняють два основні види факторингу:

1) конвенційний, який є комплексною системою обслуговування клієнта та зосереджує бухгалтерські, юридичні, консультаційні та інші послуги;

2) конфіденційний, що обмежується тільки дисконтуванням рахунків-фактур [20, с. 186–187].

Наступним критерієм класифікації фінансових послуг є *діяльність з адміністрування фінансових активів для придбання товарів у групах*, яка передбачає:

– укладення договору з постачальником і визначення поточної ціни товару;

– ознайомлення клієнтів із внутрішніми правилами, умовами договору про адміністрування та надання клієнтам інформації, визначеної законодавством;

– укладення договорів про адміністрування;

– формування групи;

– повідомлення учасників групи про її створення;

– отримання ліцензіатом періодичних платежів і винагороди відповідно до умов договорів про адміністрування;

– ведення ліцензіатом реєстру учасників груп, а також обліку періодичних платежів учасників груп;

– придбання ліцензіатом товару та його розподіл між учасниками групи;

– передачу постачальником товару у власність отримувача товару;

– закриття групи [21].

Таким чином, класифікація фінансових послуг становить собою розподіл їх видів у певні групи відповідно до роду та сфери діяльності фінансових установ. Критеріями класифікації фінансових послуг постають: форма забезпечення фінансових послуг; діяльність з довірчого управління фінансовими активами; діяльність із залучення фінансових активів із зобов'язанням щодо подальшого їх повернення; діяльність з надання коштів у позику; способи забезпечення виконання зобов'язань; діяльність з переказу коштів; діяльність, пов'язана зі страхуванням і накопичувальним пенсійним забезпеченням; професійна діяльність на ринку цінних паперів, що підлягає ліцензуванню; факторингова діяльність; діяльність з адміністрування фінансових активів для придбання товарів у групах.

Список використаних джерел:

1. Данилюк Ю. В. Теоретичні засади конституційних правовідносин в Україні : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02 / Данилюк Юрій Васильович. – К., 2009. – 203 с.

2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел.] – К.; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. – 1736 с.

3. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Юрид. думка, 2007. – 992 с.

4. Юридична енциклопедія : В 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 3 : К. – М. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2001. – 792 с.

5. Приймаченко Д. В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави : дис. … доктора юрид. наук : 12.00.07 / Приймаченко Дмитро Володимирович. – Дніпропетровськ., 2007. – 477 с.

6. Основин В. С. Советские государственно-правовые отношения / Основин В. С. – М.: Юридическая литература, 1965. – 168 с.

7. Каган М. С. Системное рассмотрение основных способов группировки / М. С. Каган // Философские и социологические исследования : сб. статей / отв. ред. Рожин В. П. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1977. – С. 17–28.

8. Яковець І. П. Первинна класифікація засуджених до позбавлення волі та їх розподіл в установи виконання покарань : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.08 / Яковець Ірина Станіславівна. – Х., 2006. – 199 с.

9. Бутусова Н. В. Государственно-правовые отношения между Советским государством и личностью / Бутусова Н. В. – Воронеж : Изд. Воронежского ун-та, 1986. – 173 с.

10. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України : від 12 липня 2001 р. № 2664-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 1. – Ст. 1.

11. Про платіжні системи та переказ коштів в Україні : Закон України : від 5 червня 2001 р. № 2346-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 29. – Ст. 137.

12. Науменкова С. В. Ринок фінансових послуг : навч. посіб. / С. В. Науменкова, С. В. Міщенко. – К. : Знання, 2010. – 532 с.

13. Про затвердження Положення про встановлення обмежень на суміщення діяльності фінансових установ з надання певних видів фінансових послуг : Розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України : від 8 липня 2004 р. № 1515 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 30. – Ст. 2047.

14. Господарський кодекс України : Закон України : від 16 січня 2003 р. № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, 19–20, № 21–22. – Ст. 144.

15. Цивільний кодекс України : Закон України : від 16 січня 2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.

16. Про платіжні системи та переказ коштів в Україні : Закон України : від 5 квітня 2001 р. № 2346-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 29. – Ст. 137.

17. Про недержавне пенсійне забезпечення : Закон України : від 9 липня 2003 р. № 1057-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 47–48. – Ст. 372.

18. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні : Закон України : від 30 жовтня 1996 р. № 44̄896-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 51. – Ст. 292.

19. Про віднесення операцій з фінансовими активами до фінансових послуг : Розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України : від 3 квітня 2009 р. № 231 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 32. – Ст. 1091.

20. Горбач Л. М. Ринок фінансових послуг : навч. посіб. / Л. М. Горбач, О. Б. Каун. – К. : Кондор, 2006. – 436 с.

21. Про затвердження Ліцензійних умов провадження діяльності з адміністрування фінансових активів для придбання товарів у групах: Розпорядження Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг : від 9 жовтня 2012 р. № 1676 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 84. – Ст. 3405.

Солошкина И. В. Виды и классификация финансовых услуг.

Раскрыта сущность и значение классификации. Определено, что критериями классификации финансовых услуг являются форма обеспечения финансовых услуг; деятельность по доверительному управлению финансовыми активами; деятельность по привлечению финансовых активов с обязательством относительно следующего их возвращения; деятельность по предоставлению средств взаем; способы обеспечения выполнения обязательств; деятельность по переводу средств; деятельность, связанная со страхованием и накопительным пенсионным обеспечением; профессиональная деятельность на рынке ценных бумаг, который подлежит лицензированию; факторинговая деятельность; деятельность по администрированию финансовых активов для приобретения товаров в группах.

Ключевые слова: финансовые услуги, виды, критерии, классификация

Soloshkina I. V. Types and classification of financial services.

Essence and value of classification is exposed. Certainly, that the criteria of classification of financial services is: form of providing of financial services; activity from the confiding management of financial assets; activity from bringing in of financial assets with an obligation in relation to their next returning; activity from the grant of facilities debt; methods of providing commitment; activity is from the transfer of costs; activity is related to insurance and story pension providing; professional activity is at the market of equities, which is subject licensing; activity from administration of financial assets for acquisition of commodities in groups.

Key words: financial services, types, criteria, classification.

Стаття надійшла до редакції 29.09.2013

УДК 35.088:342.951 (477)

ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ ВНУТРІШНІХ ВІЙСЬК МВС УКРАЇНИ (АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ)

Кузніченко Сергій Олександрович,

доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист Автономної Республіки Крим, перший проректор Одеського державного університету внутрішніх справ з навчально-методичної та наукової роботи

Яровий Сергій Анатолійович,

здобувач кафедри тактико-спеціальної та вогневої підготовки факультету підготовки фахівців транспортної міліції Одеського державного університету внутрішніх справ

У статті розглянуто основні принципи і засади діяльності внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України, зокрема в разі ускладнення оперативної обстановки. Надано докладну характеристику кожного із зазначених принципів, сформульовано пропозиції щодо їх реального наповнення та впровадження у службово-бойовій діяльності внутрішніх військ.

Ключові слова: внутрішні війська, діяльність, забезпечення, законність, засади, права і свободи, принципи.

З теорії аксіології цінностей відомо, що ціннісні засади віддзеркалюють і визначають співвідношення інтересів, суспільні спрямування і пріоритетні цілі діяльності суспільства [1, с. 6]. Загальновизнано, що мета – це ідеально визначений, бажаний результат діяльності, заради досягнення якого і здійснюється та чи інша діяльність [2, с. 662]. В організації будь-якої системи управління ключовим моментом є визначення мети діяльності. Тобто якщо мета діяльності невідома, невизначена, то власне діяльність втрачає сенс [3, с. 9]. Відтак провідне місце у здійсненні управлінського процесу посідає питання метапокладання. У цьому контексті управління можна розглядати як своєрідний процес синхронізації з метапокладанням.

Водночас принцип – це те, що міститься в основі діяльності, зокрема управлінської, з чого слід виходити і чим потрібно керуватися у здійсненні цієї діяльності. У цьому сенсі принцип – це направляюча синхронізуюча основа всього процесу управління, зокрема і службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку. Якщо мета діяльності постає як орієнтир, до якого необхідно прямувати (наприклад, проведення спеціальної операції з метою захисту об'єктів національної безпеки і нормалізації надзвичайної ситуації, локалізації та ліквідації її негативних наслідків), то

принципи вказують напрямок руху, шлях до зазначеної мети. Отже, для того, щоб досягнути певної мети, слід дотримуватися напрямку, що окреслюється принципами.

Таким чином, можна стверджувати, що між принципами певної діяльності та її метою є своєрідний якісний взаємозв'язок. Такий зв'язок між окресленими категоріями існує і в управлінській діяльності, з чого випливає, що для досягнення певної мети необхідно, щоб правоохоронна діяльність, спрямована на досягнення передбачених цілей, відповідала певним принципам [4, с. 9].

Принципи управління забезпечують інтеграцію окремих видів управлінської діяльності в різних підрозділах системи управління, їх взаємну погодженість і загальну спрямованість на реалізацію вироблених цілей. На основі принципів організується процес управління, тобто науково обґрунтоване впровадження дій для реалізації управлінських функцій, вибір методів і прийомів управлінського впливу та ін. Відтак принципи є основою як права, так і управління, містяться в їх структурі, постають як орієнтири у формуванні цілей управління, віддзеркалюють сутність і зміст права та основні зв'язки, які реально існують у правовій системі.

Безпосереднім теоретичним підґрунтям для дослідження принципів діяльності внутрішніх військ МВС України стали наукові розробки О. Бандурки, В. Городнова, В. Довбні, Ю. Дубка, І. Кириченка, В. Конопльова, В. Крутова, В. Лаптія, С. Полторака. М. Саакяна, О. Шмакова та ін. Утім, незважаючи на значний доробок науковців і практичний інтерес до цієї проблематики, принципи діяльності внутрішніх військ потребують самостійного комплексного дослідження. Зазначені обставини зумовили вибір напрямку цієї наукової розвідки та свідчать про її актуальність і своєчасність для подальшого розвитку теорії службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку.

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» діяльність таких військ будується на принципах законності та гуманізму, поваги до особи, її прав і свобод. Власне, внутрішні війська будуються на засадах централізованого керівництва, єдиноначальності, поєднання під час їх комплектування принципів добровільності та військового обов'язку (ст. 5) [5].

Так, принцип законності та гуманізму повинен регулювати завдання внутрішніх військ, їх права та обов'язки, повноваження, прийоми, способи, форми та методи їх діяльності, тобто всі їх дії повинні регулюватися, ґрунтуватися на законах, підзаконних актах і нормах моралі. Зазначені принципи набувають особливої актуальності під час проведення спеціальних операцій (дій, заходів) внутрішніх військ, коли вимоги з дотримання законності та гуманізму посилюються і підвищуються. Отже, законність і гуманізм вимагають використання виключно правомірних дій, навіть за умови вчинення провокаційних дій з боку правопорушників. При цьому дії військовослужбовців внутрішніх військ повинні мати

правову форму та проводитися тільки в чітко визначеному нормами права порядку. Механізм застосування різноманітних заходів (адміністративно-примусових, оперативно-розшукових, кримінально-процесуальних та ін.) повинен мати нормативно-правове закріплення і бути морально підтриманим суспільством як єдино можливий спосіб забезпечення охорони об'єктів національної безпеки і нормалізації надзвичайної ситуації, а також локалізації та ліквідації (мінімізації) її наслідків.

Безперечно, між нормативно-правовими актами, які закріплюють основи службово-бойової діяльності внутрішніх військ, повинна існувати ієрархічна субординація залежно від їх юридичної сили; військово-службовці внутрішніх військ повинні дотримуватися законності, моралі та етики і не зловживати своїми повноваженнями; необхідне усвідомлення невідворотності покарання за порушення приписів нормативних актів і вимог чинного законодавства. Дотримання цього принципу та його вимог забезпечує: охорону прав і свобод людини, законних інтересів суспільства і держави; належне застосування сили (вогнепальної зброї, спеціальних засобів, заходів фізичного примусу) та певних обмежень; ефективний захист об'єктів національної безпеки та оперативну нормалізацію надзвичайної ситуації; визнання громадянським суспільством способів, форм і методів діяльності внутрішніх військ, зокрема в надзвичайних ситуаціях певної ґенези, тощо.

Принцип поваги до особи, її прав і свобод разом із принципом законності та гуманізму є основним і нагальним у всіх сферах діяльності внутрішніх військ, і ускладнення оперативної обстановки не є винятком.

Слід зазначити, що проблема гарантованої поваги до особи, її прав і свобод може бути розглянута тільки у межах інтелігібельно упорядкованого суспільства з прогнозованим і контрольованим рівнем розвитку злочинності. Суспільство складається з людей з різноманітними індивідуальними здібностями й особистими якостями. Разом із тим тільки в межах інтелігібельно упорядкованого суспільства, завдяки узгодженню різних інтересів вдається створити умови для реалізації індивідуальних здібностей. Засобом узгодження інтересів є право і правова норма.

Лише право в цивілізованому суспільстві постає як масштаб, засіб поведінки і вчинків, різноманітних за характером, темпераментом, психікою, фізичним і розумовим розвитком індивідів. При цьому, на думку С. Алексєєва, право є єдино можливим, історично й об'єктивно зумовленим інструментом узгодження інтересів людей. Правова норма лише визначає гранично припустимі відхилення, які є небезпечними для суспільства [6, с. 75].

Очевидно, що реальне забезпечення прав і свобод людини значною мірою залежить від об'єктивних чинників, які відображають відмінні аспекти і сторони життя суспільства. Діапазон їх достатньо поширений, різноманітний і включає соціально-політичну стабільність у суспільстві, матеріально-фінансові ресурси і можливості держави, а також

морально-психологічну готовність суспільства для вжиття тих чи інших заходів захисту від противоправних проявів і злочинних посягань.

Ці чинники постають у комплексі та набувають особливої актуальності і значущості під час виникнення надзвичайних ситуацій певної ґенези, коли права і свободи людини суттєво обмежуються у зв'язку з уведенням спеціального надзвичайного адміністративно-правового режиму і застосуванням додаткових заходів державного примусу. Зауважимо, що за вищевказаних умов певні обмеження необхідні для нормалізації ситуації, локалізації та ліквідації її наслідків, а також захисту прав і свобод людини. Таким чином, порушення балансу прав і обов'язків у бік пріоритету прав внутрішніх військ не призведе до деформації їх відповідальності, як це буває у повсякденних умовах, а навпаки – посилить її і вимагатиме від військовослужбовців ефективних раціональних, цілеспрямованих і своєчасних дій, спрямованих на захист об'єктів національної безпеки.

У теорії службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку поняття «спеціальна операція» включає як певний порядок регулювання суспільних відносин при ускладненні оперативної обстановки, виникненні надзвичайних ситуацій певної ґенези, так і комплексне застосування заходів, визначених у джерелах права, зокрема і примусових. Звідси випливає, що єдино можливим способом захистити, забезпечити і поважати права та свободи особи є здійснення відповідних заходів військовослужбовцями внутрішніх військ з метою охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки.

Цікавою в цьому контексті вбачається думка В. Плішкіна, який вважає, що цілі управління зумовлюють спосіб їх досягнення. Способи залежать від цілей, але не можуть бути ідеальними, оскільки кожна система має ресурсні обмеження. Якщо цілі не є чіткими або суперечать одна одній, то можуть бути вибрані й здійснені нераціональні витратні способи їхнього досягнення, може виникати дефіцит ресурсів, що розпорошуються через відсутність ясно сформульованих цілей і завдань [7, с. 120].

З викладеного вище бачимо, що мета діяльності внутрішніх військ є визначеною – це захист об'єктів національної безпеки і нормалізація надзвичайної ситуації, а також локалізація та ліквідація (мінімізація) її наслідків. Хоча ця діяльність має обмежувальний характер, вона є за своєю суттю і ґенезою, принципами, цілями та формою правовою, оскільки здійснюється тільки в межах права і, не беручи до уваги її характеру, – у встановленій правовій формі з основною метою – захистити права і свободи людини.

Зазначимо, що обмеження прав і свобод особи не може бути постійним, воно поширюється на певній території, у чітко визначеній правовій формі і лише під час настання особливих умов або нормалізації оперативної обстановки. Пріоритетність захисту прав і свобод людини у діяльності будь-яких державних органів підтверджується Конституцією України, що визначає перелік прав і

свобод людини, обмеження яких не припускається за жодних обставин. Таким чином, можна стверджувати, що принцип поваги прав і свобод особи має своєрідний вплив на формування основних положень діяльності внутрішніх військ, зокрема на обґрунтування їх мети і завдань.

У свою чергу засади централізованого керівництва та єдиноначальності означають раціональне співвідношення рішень старшого керівника (командира) і думок начальників різних рівнів, які беруть участь у спільних заходах. На підтвердження цього наведемо думку Е. Яськова, який відзначає, що співвідношення єдиноначальності та централізованого керівництва схоже на прояв закономірності, оскільки в усіх сферах людської діяльності, на всіх рівнях управління під час прийняття управлінського рішення керівник-єдиноначальник все ж таки вдається до допомоги колективного розуму [8, с. 28].

Єдиноначальність і централізоване керівництво є формами організації та функціонування апарату управління. Кожна з цих форм має низку відносно самостійних властивостей незалежно від того, до якого типу організації вони застосовуються. Кажучи про сполучення цих двох форм організації та функціонування апарату управління, передусім маємо на увазі, що між формою прийняття управлінського рішення та якістю цього рішення простежується певний зв'язок. Однак про такий якісний зв'язок може йтися лише в загальнотеоретичному аспекті. Реальне співвідношення цих двох форм функціонування можливе лише у процесі діяльності, коли вона стає інструментом у повсякденній управлінській практиці у формі нормативно закріплених правил поведінки суб'єктів управління.

Безпосереднє управління внутрішніми військами здійснює командувач цими військами [5]. Свої повноваження Головне управління внутрішніх військ МВС України здійснює безпосередньо та через управління територіальних командувань, взаємодіє під час виконання покладених на нього завдань з центральними та місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями [9].

Як зазначає В. Лаптій, єдиноначальність у поєднанні з централізованим керівництвом вимагає від керівника у процесі планування та безпосереднього управління державними органами швидкої та правильної орієнтації під час виконання відповідної діяльності, уміння передбачити хід і розвиток подій, відповідального ставлення до прийняття рішень, урахування думок колег, вимогливості до учасників заходів. Крім того вони припускають ініціативу та творчість учасників таких дій в обговоренні прогнозованих і реальних ситуацій [10, с. 105].

Сьогодні ініціативність прийняття управлінських рішень зумовлена децентралізацією всього управлінського процесу у зв'язку з прагненням нашої країни наблизитися до європейських стандартів і сформувати нову доктрину адміністративного права. Це передбачає провідну роль принципу субсидіарності, що передбачає вирішення певних завдань на місцях, а у зв'язку з неспроможністю

їх розв'язання – залучення додаткових сил і засобів. При цьому керівники на місцях несуть особисту відповідальність за прийняті ними рішення та їх результати. Перелік можливої ініціативності визначається чинним законодавством. Наприклад, під час виникнення надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру на певній території керівник операції на основі колективних думок та оперативної інформації має можливість залучити додаткові підрозділи і засоби інших сил охорони правопорядку з суміжних регіонів. Але у практичній діяльності внутрішніх військ про впровадження та реалізацію цього принципу не йдеться.

Чинна система управління внутрішніх військ надає можливість ефективно використовувати наявні сили та засоби, чітко організовувати і здійснювати заходи щодо виконання завдань за призначенням. За роки свого існування внутрішні війська перетворилися на міцний, відлагоджений механізм, спроможний на високому рівні виконувати покладені на них законом завдання [5].

Щодо поєднання принципів добровільності та військового обов'язку під час комплектування внутрішніх військ, то відповідно до ч. 2 ст. 8 Закону України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» такі війська надалі до повного переходу до комплектування на контрактній основі комплектуються як за контрактом, так і в порядку призову. Контракт укладається строком на три роки і може бути продовжений на такий же строк [5].

Що стосується інших принципів і засад діяльності внутрішніх військ, то в Концепції розвитку внутрішніх військ МВС України на період до 2015 р. закріплено, що головною метою розвитку внутрішніх військ є створення на їх базі за принципом достатності мобільного військового формування, оптимального за чисельністю, та приведення його у відповідність до наявних і прогнозованих завдань з урахуванням економічних можливостей держави. При цьому у процесі розвитку внутрішніх військ мають бути реалізовані такі основні завдання: забезпечення принципу верховенства права в діяльності внутрішніх військ (який, на наш погляд, кореспондує з принципом законності); наукове розроблення функцій, принципів, методів і форм управління службово-бойовою діяльністю внутрішніх військ у системі правоохоронних органів України [11].

Заходи розвитку внутрішніх військ, передбачені зазначеною Концепцією, заплановано здійснити в три етапи: перший (2006–2008 рр.) передбачає удосконалення системи військово-медичних центрів, які відповідатимуть сучасним організаційним принципам надання медичної допомоги (об'єднані медичні пункти, лазарети, військові госпіталі); другий (2009–2012 рр.) оптимізації та удосконалення засад або принципів діяльності внутрішніх військ не передбачає; третій (2013–2015 рр.) містить проведення заходів щодо вдосконалення і подальшої оптимізації структури, остаточне приведення структурних підрозділів, механізмів (цілей, функцій, принципів та методів) і форм її діяльності до європейських стандартів

[11]. Утім вважаємо, що принципи діяльності внутрішніх військ, зокрема їх подальшої розбудови, мають бути врегульовані саме законодавчими актами, що унеможливить зловживання посадовими особами цього військового формуванням своїми дискреційними повноваженнями.

Таким чином, принципи і засади діяльності внутрішніх військ повинні:

– мати правове оформлення, тобто бути закріпленими в законодавчих актах, оскільки кожен із них має застосовуватися для вирішення конкретних організаційних, правових та/або тактичних завдань;

– відповідати цілям, завданням і функціям частин і з'єднань, підрозділів та установ внутрішніх військ і відображати певні зв'язки між ними;

– ґрунтуватися на певних суспільних правовідносинах, що виникають у службово-бойовій діяльності внутрішніх військ, тощо.

Узагальнюючи викладене зазначимо, що дотримання раціонального співвідношення зазначених принципів і засад є одним із важливіших завдань Головного управління внутрішніх військ МВС України, вирішення якого сприяє успішному виконанню службово-бойових завдань внутрішніх військ, впливає на її ефективність і дієвість, своєчасність і зосередженість, що визначає правильність прийняття рішень в обстановці, що склалася. Принципи діяльності внутрішніх військ – це фундаментальні ідеї, основи, закріплені в загальноправовій доктрині та доктрині службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку, інших джерелах права, що віддзеркалюють закономірності розвитку відносин під час виконання службово-бойових завдань і спрямовані на досягнення мети діяльності внутрішніх військ, і на підставі яких будується та здійснюється така діяльність.

Список використаних джерел:

1. Здравомыслов А. Г. Проблемы интереса в социологической теории : учеб. пособ. / А. Г. Здравомыслов. – М.: Наука, 1987. – 115 с.

2. Кондаков Н. И. Логический словарь-справочник. – 2-е изд., исп. и доп. / Н. И. Кондаков. – М.: Наука, 1975. – 720 с.

3. Вицин С. Е. Определение и обоснование целей в социальном управлении : лекция / С. Е. Вицин. – М.: Акад. МВД СССР, 1977. – 15 с.

4. Братко А. Г. Проблемы развития правоохранительной системы : лекция / А. Г. Братко. – М.: Акад. МВД СССР, 1977. – 15 с.

5. Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України : Закон України від 26 березня 1992 р. № 2235-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 29. – Ст. 397.

6. Алексеев С. С. Теория права : учеб. / С. С. Алексеев. – М.: Бек, 1994. – 223 с.

7. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підруч. / [за ред. Ю. Ф. Кравченка] / В. М. Плішкін. – К. : НАВСУ, 1999. – 702 с.

8. Яськов Е. Ф. Проблемы развития теории и практики управления в сфере правопорядка / Е. Ф. Яськов. – М. : Акад. МВД РФ, 1992. – 106 с.

9. Питання органу військового управління внутрішніх військ : Указ Президента України від 6 червня 2007 р. № 501/2007 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 16. – Ст. 253.

10. Лаптій В. А. Система управління органами внутрішніх справ в особливих умовах : теоретичні та практичні

проблеми / В. А. Лаптій. – К.: РВВ МВС України, 1997. – 136 с.

11. Концепція розвитку внутрішніх військ МВС України на період до 2015 року : затверджено наказом Міністерства внутрішніх справ України від 29 листопада 2006 р. № 1167. – К.: РВВ МВС України, 2006. – 9 с.

Кузниченко С. А., Яровой С. А. Принципы деятельности внутренних войск МВД Украины (административно-правовые аспекты).

В статье рассмотрены основные принципы и основы деятельности внутренних войск Министерства внутренних дел Украины, в том числе в случае усложнения оперативной обстановки. Проведена детальная характеристика каждого из указанных принципов, сформулированы предложения по их реальному наполнению и внедрению в служебно-боевую деятельность внутренних войск.

Ключевые слова: внутренние войска, деятельность, обеспечение, законность, основы, права и свободы, принципы.

Kuznichenko S. O., Yarovyi S. A. Principles of Activity of the Interior Troops of the Ministry of the Interior of Ukraine (Administrative Legal Aspects).

The article describes main principles and basics of the activity of the Interior Troops of the Ministry of the Interior of Ukraine, including the case of complication of the operative situation. The detailed description of each of these principles is made. The author also formulates some proposals on the real content of these principles and defines the ways of the implementation of these principles into the military activity of the Interior Troops.

Keywords: the Interior Troops, activity, ensuring, legality, basics, rights and freedoms, principles.

Стаття надійшла до редакції 04.05.2013

УДК 65-05:614.8.084

ЩОДО УПОРЯДКУВАННЯ СИСТЕМИ СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ПАСАЖИРСЬКИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ АВТОМОБІЛЬНИМ ТРАНСПОРТОМ

Статтю присвячено дослідженню системи суб'єктів забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом. Проаналізовано функції та компетенцію окремих органів публічної влади, інститутів громадянського суспільства та суб'єктів господарювання в досліджуваній сфері. Виявлено недоліки в правовому регулюванні правового статусу окремих органів публічної влади, сформульовано відповідні пропозиції щодо впорядкування системи зазначених суб'єктів.

Ключові слова: орган публічної влади, компетенція, забезпечення безпеки, пасажирські перевезення автомобільним транспортом, система суб'єктів.

Кузьмін Дмитро Володимирович,

здобувач кафедри загальноправових дисциплін факультету права та масових комунікацій Харківського національного університету внутрішніх справ

Забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом є одним із головних напрямків державної політики в сфері транспорту. Результативність цього виду публічного адміністрування безпосередньо залежить від ефективної діяльності системи уповноважених суб'єктів, наявності чіткого механізму їх взаємодії, що зумовлено насамперед науково-обґрунтованим розмежуванням функцій та компетенції між ними.

Проте на сьогодні спостерігається відсутність належної розробки зазначених питань, незважаючи на те, що проблеми безпеки (національної, громадської, інформаційної) перебувають у центрі уваги багатьох вітчизняних і зарубіжних учених (Бодрук О., Пономаренко Г., Чорномаз О., Коршиков П., Григорян Л. тощо). Однак питання адміністративно-правового регулювання функціонування системи суб'єктів забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом до цього часу не є досконало вивченими, що й зумовлює актуальність їх детального дослідження.

Метою статті є аналіз та уточнення функцій і компетенції суб'єктів забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом, вироблення рекомендацій щодо вдосконалення системи зазначених суб'єктів.

Присутність повноважень щодо забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом у компетенції певного органу державної влади, місцевого самоврядування або наділення такими повноваженнями інститутів громадянського суспільства чи інших суб'єктів адміністративно-правового регулювання дозволяють віднести їх до системи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом.

Провідне місце серед суб'єктів забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом (утім як і будь-якої іншої управлінської діяльності в широкому розумінні) займає *Верховна Рада України*, що є центральною ланкою політичної системи України, визначаючи основи загальної політики щодо забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом і реалізуючи цю політику в нормативних актах найвищої юридичної сили. Результатом діяльності Верховної Ради України є створення основи для подальшого функціонування уповноважених суб'єктів адміністративно-правового забезпечення щодо регулювання розвитку громадянського суспільства в цілому та в сфері забезпечення безпеки пасажирських перевезень зокрема.

Президент України наділений широкою компетенцією в сфері забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом. Він відіграє чи не найважливішу роль у процесі формування персонального складу суб'єктів забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом. Це зумовлено наявністю конституційних повноважень, за якими він призначає та звільняє усіх членів Уряду, керівників усіх центральних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій. Крім того Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» його наділено повноваженнями призначати та звільняти всіх заступників керівників зазначених органів [1].

Вищезазначені норми не можна визнати такими, що відповідають положенням Конституції України, оскільки правовий статус і перелік повноважень Президента України визначається виключно Основним Законом і має вичерпний характер. У справі за аналогічною конституційно-правовою суперечкою щодо відповідності Конституції розпоряджень Президента України про призначення заступників голів місцевих державних адміністрацій Конституційний Суд визнав неконституційними зазначені розпорядження [2].

Слід також відзначити, що останнім часом намітилася тенденція посилення керівного впливу Президента України на діяльність центральних органів виконавчої влади. Зазначене підтверджується запровадженням нових видів правових актів глави держави. Так, згідно із Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» центральні органи виконавчої влади в своїй діяльності повинні керуватися, крім правових актів, визначених Конституцією України, дорученнями Президента України.

Запровадження такого правового акта, як доручення, що не обґрунтовано

в неконституційний спосіб – через закони (як і у випадку з повноваженнями щодо призначення заступників керівників центральних органів виконавчої влади), розширило повноваження Президента України, вичерпно визначені Конституцією України.

Описане посилення впливу Президента України на центральні органи виконавчої влади свідчить про порушення балансу повноважень центральних органів державної влади та принципу розподілу влади, що не може не вплинути на ефективність функціонування системи суб'єктів забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом.

Сукупність повноважень, які входять до компетенції *Кабінету Міністрів України*, дозволяють віднести його до суб'єктів забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом через предметне регулювання, як-от: контроль за виконанням законодавства про дорожній рух; фінансування, керівництво і контроль за виконанням державних програм розвитку дорожнього руху та його безпеки [3]. На практиці складно уявити, як уряд, не маючи територіальних підрозділів, здатен виконувати ці повноваження самостійно. В абсолютній більшості випадків реалізація цих повноважень здійснюється опосередковано – через інші органи виконавчої влади. Опосередкована реалізація повноважень дозволяє віднести Кабінет Міністрів України до суб'єктів забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом, що здійснюють загальне регулювання.

Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сферах автомобільного транспорту, забезпечення безпеки руху, виконавчої влади у сфері транспорту, дорожнього господарства є *Міністерство інфраструктури України* (далі – Мінінфраструктури) [4]. Характер повноважень цього міністерства [5] у сфері забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом дозволяє стверджувати, що на відміну від попередніх суб'єктів воно здійснює практичне втілення в життя державної політики шляхом планування і прогнозування розвитку, координації діяльності, здійснення контролю, надання допомоги тощо.

Для забезпечення реалізації державної політики з питань безпеки на автомобільному транспорті та внесення пропозицій щодо формування державної політики з питань безпеки на автомобільному транспорті загального користування у складі Міністерства інфраструктури України функціонує *Державна інспекція України з безпеки на наземному транспорті* (далі – Укртрансінспекція) [6].

Вбачається, що основною функцією Укртрансінспекції (як і будь-якої інспекції) має бути контроль за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства [1], що відповідатиме традиційному для вітчизняної правової науки підходу до розуміння призначення державних інспекцій [7, с. 65].

Проте до компетенції Укртрансінспекції віднесено низку повноважень, які не можна назвати характерними для інспекцій як контрольних органів. Так, організація роботи щодо виконання загальнодержавних програм, планів, заходів з питань безпеки на автомобільному, міському електричному, залізничному транспорті [6] фактично охоплюється повноваженнями Мінінфраструктури з формування та реалізації державної політики у сферах авіаційного, автомобільного, залізничного, морського і річкового, міського електричного транспорту [4]. Наведене свідчить про доцільність передачі всіх невластивих функцій та повноважень до центрального органу адміністрування в сфері транспорту – Мінінфраструктури.

Оскільки контроль є однією з функцій публічного адміністрування, можна зробити висновок про недоцільність існування в певній сфері двох органів адміністрування зі статусом центрального. Вбачається, що Укртрансінспекція повинна увійти до складу Мінінфраструктури як структурний підрозділ.

Міністерство охорони здоров'я України (далі – МОЗ) як центральний орган виконавчої влади покликаний формувати та забезпечувати реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я. До повноважень МОЗ у сфері забезпечення безпеки пасажирських перевезень можна віднести: забезпечення додержання закладами охорони здоров'я права громадян на охорону здоров'я під час пасажирських перевезень автомобільним транспортом; здійснення контролю якості медичної допомоги, зокрема невідкладної медичної допомоги постраждалим у результаті дорожньо-транспортних пригод; визначення пріоритетних напрямків розвитку сфер охорони здоров'я, санітарно-епідемічного благополуччя населення, зокрема в контексті пасажирських перевезень автомобільним транспортом; затвердження порядку і періодичності проведення оглядів кандидатів у водії та водіїв; затвердження порядку направлення та проведення огляду громадян на стан сп'яніння в закладах охорони здоров'я; організація служби швидкої медичної допомоги [8].

Державна санітарно-епідеміологічна служба України та її територіальні органи здійснюють державний санітарно-епідеміологічний нагляд і контроль за дотриманням вимог санітарного законодавства органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування; здійснюють контроль за умовами праці водіїв автотранспортних засобів, що здійснюють пасажирські перевезення, за виконанням вимог органів державного нагляду, міжвідомчого і відомчого контролю для усунення порушень діючих правил з охорони праці і стандартів безпеки праці на робочих місцях водіїв та дотримання санітарного стану транспортних засобів; ведуть облік даних про результати обов'язкових медичних оглядів водіїв; застосовують передбачених законодавством заходів для припинення порушення санітарного законодавства [9; 10].

Основним завданням центральних органів виконавчої влади – «державних служб» – є надання

адміністративних послуг фізичним і юридичним особам [1]. При цьому їх увагу має бути зосереджено на якісному наданні адміністративних послуг [11] (для чого необхідно дотримуватися принципу спеціалізації), а зазначені органи – звільнено від виконання несервісних функцій.

Державна санітарно-епідеміологічна служба України наділена сервісними та контрольними повноваженнями рівною мірою. Виходячи зі зроблених висновків стосовно принципів розподілу повноважень між різними органами виконавчої влади, логічною є необхідність створення Державної санітарно-епідеміологічної інспекції, передавши їй контрольно-наглядові повноваження в сфері санітарно-епідеміологічного благополуччя населення, а сервісні – залишити за Державною санітарно-епідеміологічною службою.

Міністерство екології та природних ресурсів України (далі – Мінприроди), є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів (атмосферного повітря), а також у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорону природних ресурсів [12].

Мінприроди спрямовує та визначає основні пріоритети діяльності Державної екологічної інспекції України – центрального органу виконавчої влади в сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів [13].

За аналогією з пропозиціями щодо впорядкування правового статусу Державних інспекцій та враховуючи, що контроль за додержанням вимог законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища є однією з функцій публічного адміністрування у цій сфері, головним суб'єктом якого є Мінприроди, вбачається доцільним включення Державної екологічної інспекції України до структури цього міністерства.

Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина і забезпечення безпеки дорожнього руху є *Міністерство внутрішніх справ України* [14]. Воно забезпечує безпеку пасажирських перевезень автомобільним транспортом шляхом організації роботи *Державної автомобільної інспекції* (далі – Державтоінспекції), забезпечення обліку та реєстрації транспортних засобів, що здійснюють пасажирські перевезення автомобільним транспортом, контролю за проведенням іншими центральними органами виконавчої влади і підприємствами-перевізниками роботи, спрямованої на запобігання дорожньо-транспортним пригодам.

Основними завданнями Державтоінспекції щодо забезпечення

безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом є: реалізація в межах своєї компетенції державної політики щодо забезпечення безпеки дорожнього руху; організація контролю за додержанням законів, інших нормативних актів з питань безпеки дорожнього руху та охорони навколишнього середовища від шкідливого впливу транспортних засобів; удосконалення регулювання дорожнього руху з метою забезпечення його безпеки та підвищення ефективності використання транспортних засобів; виявлення та припинення фактів порушення безпеки дорожнього руху, а також виявлення причин і умов, що сприяють їх вчиненню [15].

Діяльність *Державної служби України з надзвичайних ситуацій* (далі – ДСНС) України в сфері забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом спрямовано на попередження, протидію та ліквідацію негативних наслідків надзвичайних ситуацій, які виникають у діяльності пасажирського автомобільного транспорту [16].

Низкою повноважень у сфері забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом наділено й *місцеві органи публічної влади* [3]. Однак, закріпивши згадані повноваження за органами влади Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, законодавець не розподілив їх між зазначеними групами органів публічної влади. Подібне становище не може не впливати на ефективність їх діяльності в досліджуваній сфері. Не дає можливості розмежувати вказані повноваження і аналіз положень законодавчих актів, які регулюють правове становище цих органів, що зумовлено розширювальним підходом законодавця при визначенні їх компетенції.

Визначені законодавством повноваження *сільських, селищних рад, їх виконавчих органів* у сфері забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом не забезпечено ні матеріальними, ні фінансовими, ні кадровими ресурсами. З іншого боку, зазначені повноваження значною мірою корелюють з відповідними повноваженнями районних рад і районних державних адміністрацій, які мають більше можливостей для залучення кваліфікованих спеціалістів у сфері безпеки транспорту, а також необхідних ресурсів. Ураховуючи ж, що призначенням районних рад є представлення спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст, доцільно було б передати зазначені повноваження до компетенції районних рад.

У забезпеченні безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом беруть активну участь і різноманітні *громадські організації*, що полягає у сприянні створенню правової бази з організації перевезень пасажирів; у професійній підготовці водіїв, спеціалістів, керівників, зайнятих у галузі автомобільних перевезень; у наданні своїм учасникам аналітичної, довідково-методичної, кон'юнктурно-економічної інформації з питань автомобільних перевезень пасажирів; в організації та проведенні науково-практичних, навчальних семінарів з питань безпеки

пасажирських перевезень, автомобільних перевезень тощо.

На суб'єкти *господарської діяльності,* що здійснюють пасажирські перевезення автомобільним транспортом, покладено обов'язки щодо безпосередньої реалізації всього комплексу форм і методів забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом. Суб'єкти господарської діяльності несуть повну відповідальність за вчасну та повну реалізацію заходів організаційного та контрольного характеру в сфері забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом.

Повноваження *судів* як суб'єктів забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом реалізуються під час оцінювання конкретних фактів, зокрема під час розгляду справ про адміністративні правопорушення чи злочини; вирішення скарг та інших звернень громадян [17, с. 18]; забезпечення виконання чинного законодавства в діяльності суб'єкта управління шляхом вирішення публічної суперечки в судовому засіданні [18, с. 50].

Роль *органів прокуратури* в сфері забезпечення безпеки пасажирських перевезень визначається функцією загального нагляду, що спрямована на всебічне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і має своїм завданням захист від неправомірних посягань гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина.

Отже, в Україні функціонує розгалужена система суб'єктів забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом. Їх основними функціями є реалізація політичних, правових, економічних, організаційних, контрольних та інших заходів, спрямованих на попередження, протидію та ліквідацію негативних наслідків впливу загроз безпеці пасажирських перевезень автомобільним транспортом. Сформульовані пропозиції щодо розмежування функцій та компетенції між вказаним суб'єктами можуть бути використані для впорядкування системи органів виконавчої влади в Україні, підвищення ефективності їх діяльності та зменшення витрат на їх утримання.

Список використаних джерел:

1. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI // Верховна Рада України : Офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/ show/3166-17.

2. Рішення Конституційного суду справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) розпоряджень Президента України про призначення перших заступників, заступників голів обласних, Київської міської державних адміністрацій, виданих протягом липня – грудня 1996 року, січня 1997 року (справа щодо призначення заступників голів місцевих державних адміністрацій) // Офіційний вісник України. – 1998. – № 1. – Ст. 24.

3. Про дорожній рух : Закон України від 30 червня 1993 р. № 3353-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 31. – Ст. 338.

4. Про Положення про Міністерство інфраструктури України : Указ Президента України від 12 травня 2011 р. № 581/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 37. – Ст. 1513.

5. Про транспорт : Закон України від 10 листопада 1994 р. № 232/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 51. – Ст. 446.

6. Про Державну інспекцію України з безпеки на наземному транспорті : Положення, затверджене Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 387/2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 9. – Ст. 540.

7. Лебідь Н. В. Адміністративно-правовий статус державних інспекцій в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Лебідь Наталія Володимирівна. – Х. : 2004. – 185 с.

8. Про Міністерство охорони здоров'я України : Положення, затверджене Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 467/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1273.

9. Про Державну санітарно-епідеміологічну службу України : Положення, затверджене Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 400/2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 10. – Ст. 553.

10. Про дорожній рух : Закон України від 30 червня 1993 р. № 3353-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 31. – Ст. 338.

11. Концепція «Адміністративні послуги – нова якість держави» (проект) [Електронний ресурс] / Центр політико-правових реформ. – Режим доступу : http://www.pravo.org.ua/publichna-administratsiia/2011-07-20-17-42-30/1006-concept-adminstratyvni-services-a-new-quality-of-state-ua.html.

12. Про Міністерство екології та природних ресурсів України : Положення, затверджене Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 452/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1258.

13. Про Державну екологічну інспекцію України : Положення, затверджене Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 454/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1260.

14. Про Міністерство внутрішніх справ України : Положення, затверджене Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 383/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1222.

15. Про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ України : Положення, затверджене Указом Президента України від 14 квітня 1997 р. № 341 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 16. – стор. 52, код акту 582/1997.

16. Про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : Положення, затверджене Указом Президента України від 16 січня 2013 р. № 20/2013 // Офіційний вісник Президента України. – 2013. – № 2. – Ст. 63.

17. Стефанюк В. Правозахисна діяльність судів України / В. Стефанюк // Право України. – 1999. – № 5. – С. 18–22.

18. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України [текст] : навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.

Кузьмин Д. В. К вопросу об упорядочении системы субъектов обеспечения безопасности.

Статья посвящена исследованию системы субъектов обеспечения безопасности пассажирских перевозок автомобильным транспортом. Проанализированы функции и компетенция отдельных органов публичной власти, институтов гражданского общества и субъектов хозяйствования.

Выявлены недостатки в правовом регулировании правового статуса отдельных органов публичной власти, сформулированы соответствующие предложения по упорядочению системы указанных субъектов.

Ключевые слова: орган публичной власти, компетенция, обеспечение безопасности, пассажирские перевозки автомобильным транспортом, система субъектов.

Kuzmin D. V. On the Improving of the System of Subjects That Ensure Safety of Passenger Transportation by the Automobile Transport.

The article is devoted to the research of the system of subjects that ensure safety of passenger transportation by the automobile transport. The author analyzes some functions of the public authorities, of the civil society and enterprises; exposes some contradictions in legal regulation of the legal status of the certain public authorities. The author makes some proposals on the improving of the system of subjects that ensure safety of passenger transportation by the automobile transport.

Keywords: public authority, jurisdiction, ensuring of safety, passenger transportation by the automobile transport, system of subjects.

Стаття надійшла до редакції 2.07.2013

УДК 631.95

ПРИНЦИПИ ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ УКРАЇНИ

У статті аналізуються принципи правової охорони земель України, до яких автор відносить «публічність правової охорони», «взаємодію державних установ, суб'єктів земельних правовідносин з інститутами громадянського суспільства», «єдність матеріальних і процедурних підстав правової охорони», «оперативну доступність до баз даних (геопросторових)». Розглядаються проблеми реалізації цих принципів.

Ключові слова: принципи правової охорони земель, ефективність землеохоронної діяльності.

Вівчаренко Олег Антонович,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри трудового, екологічного та аграрного праваЮридичного інституту Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника

Суспільне розуміння проблеми принципів права і розуміння юридичне не збігаються. Існує певна невизначеність, викладена в теоретичних джерелах, з приводу ролі, сутності та змісту принципів права, їх переліку, класифікації [1]. Сумніви виникають і щодо принципів правової охорони земель, якими, на нашу думку, є «публічність правової охорони», «взаємодія державних установ, суб'єктів земельних відносин з інститутами громадянського суспільства», «єдність матеріальних і процедурних підстав правової охорони земель», «оперативна доступність до баз даних (геопросторових)».

Вважаємо, що достатня ясність змісту і соціальної ефективності цих принципів як регулятора правових відносин може мати місце лише у складі єдиної землеохоронної юрисдикції держави. Так, згідно зі ст. 1 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [2], у якій міститься визначення термінів, словосполучення *самовільне зайняття земельної ділянки* трактується як «будь-які дії, які свідчать про фактичне використання земельної ділянки за відсутності відповідного рішення органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування про її передачу у власність або надання в користування (оренду) або за відсутності вчинення правочину щодо такої земельної ділянки». При цьому згідно з постановою Кабінету Міністрів України № 284

від 19 квітня 1993 року «Про порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам» наглядовий орган (органи прокуратури та інші уповноважені органи) має комісійно визначити факт виникнення збитків у правоволоділців і вжити заходів щодо їх відшкодування [3]. Але, як свідчать результати перевірок стану законності у сфері земельних правових відносин, ефективність системи правової охорони земель є низькою.

Генеральною прокуратурою України відзначено, що залишається низьким рівень державного контролю у сфері використання та охорони земель. Щороку майже третина порушень, які виявляються органами земінспекції, залишаються неусунутими. Немає належної протидії самовільному зайняттю земель, площа таких земель становить близько 160 тис. га, не за цільовим призначенням використовується понад 8 тис. га. При цьому до органів прокуратури надсилаються матеріали про дріб'язкові порушення, чим створюється видимість ефективності роботи. Прокурорами порушено низку кримінальних справ, з яких половину направлено до суду, опротестовано понад 5 тис. актів органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, до відповідальності притягнуто майже 4,5 тис. посадових осіб.

За втручання прокурорів державі відшкодовано 40 млн грн і повернуто понад 10 тис. га земель. Так, до суду направлено кримінальну справу стосовно колишнього голови Республіканського комітету з охорони пам'яток і культурної спадщини П. та його заступника З. за надання 58 незаконних дозволів на відчуження особливо цінних земель, чим державі заподіяно збитків на суму 16 млн грн.

Генеральною прокуратурою України організовано перевірки додержання земельного законодавства та прав громадян у сфері земельних відносин. Значну небезпеку становлять накопичувальники промислових відходів, експлуатація більшості з яких здійснюється з порушенням проектних рішень і правил безпеки. Більша частина сміттєзвалищ і полігонів не відповідають санітарно-екологічним нормам, працюють у режимі перевантаження, на них щорічно вивозиться до 40 млн м^3 твердих побутових відходів. Лише 2,5% відходів знищується на сміттєспалювальних заводах міст Києва та Дніпропетровська, які є джерелами інтенсивного забруднення атмосфери і потребують реконструкції.

Через невиконання державних програм поводження з відходами упродовж десятиріч практично не утилізуються та не знешкоджуються токсичні відходи I-III класу небезпеки (накопичено близько 22 млн тонн). У цій сфері органами прокуратури порушено 82 кримінальні справи, з яких направлено до суду більше половини, до відповідальності притягнуто 6,7 тис. посадових осіб, відшкодовано понад 8,2 млн грн завданих довкіллю збитків. Зокрема через перевантаження полігону побутові відходи з міста Житомира розміщувалися на землях сільськогосподарського призначення (площа – 2 га), чим заподіяно державі 180 тис. грн збитків [4].

Постають питання: чи можна за низькою правовою ефективністю вважати, що «працюють» загалом принципи правової охорони земель, адже майже половина порушень земельного законодавства не отримують обов'язкового реагування.

З точки зору низької ефективності землеохоронної діяльності може йтися про правовий дефолт держави, про що нагадує Рахункова палата України, підкреслюючи, що фінансуючи органи влади, держава витрачає значні кошти на посадових осіб, наслідки діяльності яких національними та міжнародними судами визнаються протиправними, а сама діяльність – такою, що не призводить до усунення причин виникнення суперечок [5].

З огляду на дещо абстрактний характер деяких принципів виникає сумнів і з приводу можливості досягти успіху щодо конкретизації їх змісту. Адже, наприклад, неоднозначність змісту таких принципів права, як справедливість, рівність перед судом і законом, гуманізм, верховенство права тощо відбивається і на системі застосування права. На нашу думку, кожний принцип, зокрема і принципи правової охорони земель, має бути передусім визначений як сукупність конкретних правових вимог, тобто кожен правовий принцип повинен мати не лише ідеологічний, а й прагматичний сенс, а також знайти практичне втілення в процесі правозастосування. Адже саме правотворчість і правозастосування мають бути пов'язані, знайти своє послідовне емпіричне втілення і підтвердження ідей, прагматичного значення принципів права. Це набуває особливого значення на тлі кардинальних змін у правовій системі, що відбуваються протягом останніх десятиліть.

У сучасній правовій науці існує чітке уявлення про особливе значення принципів права: по-перше – як джерела явища, по-друге – як правового контенту, тобто спрямованої дії права на соціум. Абсолютизація одного з цих значень частіше за все може відбуватися в межах певної ідеологічної системи (особливо це було помітно за часів радянського тоталітаризму) або ідеологеми, що притаманна сучасному перехідному періоду від тоталітарної до відкритої демократичної системи права. Як відомо, соціалізму як системі правових ідей властиво перебільшення такої ролі права як засобу витіснення негативних властивостей суспільства, зокрема таких явищ, як злочинність, правовий анархізм, правовий негативізм, девальвація права тощо. У сучасних умовах безпосередня роль принципів права пов'язана з проблемою конкретизації та багатоадресності правових вимог, комплексного розвитку контенту права, роз'єднання догматики (правових вимог) і соціальної ефективності (мети) правового регулювання, а також із подоланням колізій у праві.

Дієвість принципів права зумовлена зокрема тим, що право поєднується із загальнолюдськими цінностями буття, які притаманні не тільки певній ідеологічній системі, а й сучасній правовій традиції, правовій ментальності, зокрема професійній ментальності персоналу правозастосовних органів. Так, правозастосовник застосовує правові вимоги, приймає

рішення, узгоджені з принципами права. Наприклад, спеціалістам системи Держземагентства до повноважень у частині охорони земель належить низка напрямків землеохоронної діяльності (зокрема обґрунтування і забезпечення досягнення раціонального землекористування; захист сільськогосподарських угідь, лісових земель і чагарників від необґрунтованого їх вилучення для інших потреб; захист земель від ерозії, селів, підтоплення, заболочування, вторинного засолення, переосушення, ущільнення, забруднення відходами виробництва, хімічними та радіоактивними речовинами та від інших несприятливих природних і техногенних процесів; збереження природних водноболотних угідь; попередження погіршення естетичного стану та екологічної ролі антропогенних ландшафтів; консервація деградованих і малопродуктивних сільськогосподарських угідь) [6]. Проте спеціалісти Держземагентства, проводячи свою діяльність, зумовлену низкою наказів та інших законодавчих положень, навряд чи можуть забезпечити дію принципу верховенства права, ураховуючи його дещо абстрактний сенс.

У той же час, здійснюючи реконструювання принципів правової охорони (їх тлумачення), правозастосовник, зокрема прокурор, суддя, орган місцевого самоврядування, має спиратися на конкретні принципи права, обґрунтовуючи свої рішення, посилатися на визначальні засади правового регулювання. Серед головних засад регулювання основне значення має саме принцип верховенства права, який функціонально може втілюватися в таких його складових, як правова визначеність або правова пропорційність. Вони, з одного боку, є об'єктивним індикатором реалізації верховенства права (правова визначеність або правова пропорційність), а з іншого – його суб'єктивною умовою ефективної реалізації (правова добросовісність). Так, правозастосовник, дотримуючись принципу верховенства права, має бути переконаний у тому, що правова визначеність певного рішення – суть додержання вимог, власне формальна ознака верховенства права, а пропорційність, послідовність цього рішення – його матеріальна ознака [7, с. 148–204]. Таким чином, визначені нами принципи правової охорони земель мажуть функціонально належати до тих чи інших індикаторів верховенства права – до правової визначеності («єдність матеріальних і процедурних підстав правової охорони земель», «оперативна доступність до баз даних (геопросторових)» або до правової добросовісності («публічність правової охорони», «взаємодія державних установ, суб'єктів земельних відносин з інститутами громадянського суспільства»).

Ідеологія плюралістичної демократії, закладена в чинній Конституції України, містить декілька важливих положень щодо принципів правової охорони земель. По-перше, у ст. 3 Основного закону вказується про те, що держава відповідає за результати своєї діяльності, тобто йдеться про презумпцію винуватості держави у разі настання негативних наслідків. По-друге, у ст. 66 Основного закону міститься вказівка про те, що

кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані ним збитки. По-третє, правова охорона земель має конституційне закріплення у частині визначення універсального об'єкта – землі – як основного національного надбання, що підлягає особливій охороні (ст. 14); у нормах Основного Закону охорона землі як основного національного надбання реалізується через правові механізми забезпечення екологічної безпеки, сталого розвитку земельної території держави, обмеження прав та свобод людини і громадянина в інтересах забезпечення охорони землі як основного національного надбання (ст.ст. 16, 41, 85). При цьому акти з питань охорони землі ухвалюються судами іменем України та є обов'язковими до виконання на всій території України. Усі ці положення є складовими зазначеного принципу, адже в них міститься як загальна складова зазначених принципів охорони землі, обернена до необмеженого кола осіб (відповідальність держави перед громадянами – ст. 3 Конституції України; обов'язковість судових рішень до виконання на всій території України – ст. 124 Конституції України), так і спеціальна складова, що адресується певним особам (кожен… зобов'язаний відшкодовувати завдані ним збитки, – ст. 66 Конституції України).

Слід також зазначити, що виконання вимог щодо охорони земель має охоронне забезпечення як в адміністративно-деліктному, так і в кримінальному законодавстві. Так, в адміністративно-деліктному законодавстві встановлено відповідальність за правопорушення, що так чи інакше пов'язані з порушенням охорони земель (ст.ст. 52, 59-1, 63-64, 66, 67, 69, 73, 74, 75 КУпАП). Згідно з Кримінальним кодексом України караються діяння, що певним чином стосуються порушень правової охорони земель (ст.ст. 236, 237, 238, 239, 239-1, 239-2, 240, 241, 242, 252, 253, 254 КК України).

Охоронна функція права з погляду забезпечення охорони та захисту земель має знайти свою реалізацію у колі певних визначень [8, с. 33]. Поділяючи думку деяких українських учених з цього питання, вважаємо за необхідне додати, що коло визначень, які мають забезпечити принципи правової охорони земель, мають зокрема спиратися на такі поняття, як «земельні правопорушення», «земельний правочин», «юридична відповідальність у галузі охорони земель», «земельні ресурси», «консервація земель», «зонування земель» тощо. Установлення відповідальності за порушення вимог охорони земель є, на нашу думку, лише логічним завершенням принципів правової охорони земель, зокрема принципу «єдності матеріальних та процедурних підстав правової охорони земель».

Проте практичне втілення цих принципів складає досить громіздку процесуальну процедуру. Так, згідно зі згаданою постановою Кабінету Міністрів України № 284 від 19 квітня 1993 року «Про порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам» власникам землі та землекористувачам відшкодовуються лише ті збитки, що заподіяні вилученням (викупом) і тимчасовим зайняттям земельних

ділянок, установленням обмежень щодо їх використання, погіршенням якості ґрунтового покриву та інших корисних властивостей земельних ділянок або приведенням їх у не придатний для використання стан і неодержанням прибутків у зв'язку з тимчасовим невикористанням земельних ділянок. Розміри збитків визначаються комісіями, створеними Київською та Севастопольською міськими, районними державними адміністраціями, виконавчими комітетами міських (міст обласного значення) рад. До складу комісій включаються представники органів влади, а також власники землі або землекористувачі (орендарі), яким заподіяно збитків, представники підприємств, установ, організацій та громадяни, які будуть їх відшкодовувати, представники державних органів земельних ресурсів і фінансових органів, органів у справах містобудування й архітектури та виконавчих комітетів сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад, на території яких містяться земельні ділянки. Досудовий комісійний порядок визначення розміру шкоди є, на нашу думку, застарілою процедурою, яка призводить лише до створення тяганини, а можливо – й до корупційних ситуацій. До того ж ефективність комісійної роботи є низькою, про що викладено в інформації на сайті Генеральної прокуратури України.

Недостатніми, як ми вважаємо, є повноваження державних інспекторів, що працюють у сфері державного контролю за використанням та охороною земель і дотриманням вимог законодавства України. Вони відповідно до згаданої постанови Кабінету Міністрів України мають право: а) безперешкодно обстежувати в установленому законодавством порядку земельні ділянки, що перебувають у власності та користуванні юридичних і фізичних осіб, перевіряти документи щодо використання та охорони земель; б) давати обов'язкові для виконання вказівки (приписи) з питань використання та охорони земель і дотримання вимог законодавства України про охорону земель відповідно до їх повноважень, а також про зобов'язання приведення земельної ділянки в попередній стан у випадках, установлених законом, за рахунок особи, яка вчинила відповідне правопорушення, з відшкодуванням завданих власнику земельної ділянки збитків; в) складати акти перевірок чи протоколи про адміністративні правопорушення у сфері використання та охорони земель і дотримання вимог законодавства про охорону земель і розглядати відповідно до законодавства справи про адміністративні правопорушення, а також подавати в установленому законодавством України порядку до відповідних органів матеріали перевірок щодо притягнення винних осіб до відповідальності; г) у разі неможливості встановлення особи правопорушника земельного законодавства на місці вчинення правопорушення доставляти його до міліції чи до приміщення виконавчого органу сільської, селищної, міської ради для встановлення особи порушника та складення протоколу про адміністративне правопорушення; д) викликати громадян, зокрема посадових осіб, для одержання від них

усних або письмових пояснень з питань, пов'язаних з порушенням земельного законодавства України; е) передавати до органів прокуратури, органів дізнання та досудового слідства акти перевірок та інші матеріали про діяння, в яких вбачаються ознаки злочину тощо.

Отже, маючи право застосовувати примус у вигляді доставлення особи до міліції чи до виконавчого органу, орган-інспектор позбавлений права подавати позов до суду щодо відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, а також повернення самовільно чи тимчасово зайнятих земельних ділянок, строк користування якими закінчився. Орган-інспектор може звертатися до суду лише через органи прокуратури, тобто має проводитися додаткова перевірка фактів спричинення шкоди. На нашу думку, така додаткова перевірка лише шкодить справі правової охорони земель в Україні.

Таким чином, практика землеохоронної діяльності правозастосовних органів свідчить про те, що виникнення тих чи інших правових положень, їх поступове перетворення у принципи права може відбуватися в результаті правозастосувального процесу, що має ознаки єдиної юрисдикції у сфері охорони земельних ресурсів. У цій юрисдикції, що може охоплювати діяльність спеціалістів органів Держземагентства, органів прокуратури, судових органів, органів влади та місцевого самоврядування, повноваження зазначених органів повинні, на нашу думку, мати єдині складові правової догми (норми, вимоги, стандарти), що перетворюються на елементи правової дійсності, через відбір і застосування сучасних правових вимог, легітимацію правомірних інтересів. І лише таким чином, завдяки кращій юридичній практиці, можуть утверджуватися принципи права.

Список використаних джерел:

1. Погребняк В. П. Основоположні принципи права : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / В. П. Погребняк. – Х., 2009. – 39 с.

2. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19 червня 2003 року № 963-IV // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main?find=1&sp=tt1001&text.

3. Про порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 квітня 1993 року № 284 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main?find= 1&sp=i&user=tt2002&text.

4. Офіційний сайт Генеральної прокуратури України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html?_m=publications&_t=rec&_c=view&id= 12985.

5. Офіційний сайт Рахункової Палати України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/ 16733081.

6. Офіційний сайт Державного агентства земельних ресурсів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dazru.gov.ua.

7. Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика) : монографія / С. П. Погребняк. – Х. : Право, 2008. – 240 с.

8. Ковальський В. С. Охоронна функція права: монографія / В. С. Ковальський. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 336 с.

Вивчаренко О. А. Принципы правовой охраны земель Украины.

В статье анализируются принципы правовой охраны земель Украины, к которым автор относит «публичность правовой охраны», «взаимодействие государственных учреждений, субъектов земельных правоотношений с институтами гражданского общества», «единство материальных и процедурных оснований правовой охраны», «оперативную доступность до баз данных (геопространственных)». Рассматриваются проблемы реализации этих принципов.

Ключевые слова: принципы правовой охраны земель, эффективность землеохранительной деятельности.

Vivcharenko O. A. The Principles of the Legal Protection of Land in Ukraine.

The article analyzes the principles of the legal protection of land in Ukraine. The following principles are discussed: «publicity of the legal protection», «the interaction of the state institutions, the subjects of land relations with the institutions of the civil society», «the unity of material and procedural grounds of the legal protection», «the operational acess to the geospatial databases». The author also analyzes some problems of the implementation of the above mentioned principles.

Keywords: principles of legal protection of the land, the effectiveness of land protection.

Стаття надійшла до редакції 21.06.2013

УДК 351.778

СТАН АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МЕДИЧНИХ ФІЗИКІВ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЙОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

Проаналізовано національні особливості стану адміністративно-правового регулювання захисту пацієнтів і медичних фізиків під час надання медичних послуг у сфері охорони здоров'я з використанням джерел іонізуючого випромінювання. Уперше запропоновано визначення терміна ***медичний фізик*** *в Україні.*

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, правовий захист пацієнтів, медична фізика, джерела іонізуючого випромінювання.

Сесемко Аркадій Олександрович,

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

Прогресивна міжнародна спільнота усвідомлює і визнає пріоритетним напрямком діяльності реалізацію адекватних заходів щодо забезпечення безпеки під час здійснення будь-якої діяльності з джерелами іонізуючого випромінювання (далі – ДІВ) [1].

Світовий досвід утворення сучасної системи ефективного законодавства і відповідної національної управлінської інфраструктури вимагає подальшого вдосконалення правових, організаційних, економічних і соціальних засад охорони здоров'я населення у сфері поводження з ДІВ в Україні [2].

За підрахунками правозахисних організацій у кожній з областей країни щороку розглядається близько 40-80 цивільних справ про відшкодування збитків, завданих здоров'ю громадян через надання медичних послуг неналежної якості [3]. У той же час, на наш погляд, необґрунтовано значною є кількість нормативно-правових актів (понад 5,5 тис.), що регулюють відносини у сфері охорони здоров'я [3].

Необхідність підвищення ефективності застосування правових важелів регулювання суспільних відносин є об'єктивною підставою для здійснення низки заходів щодо забезпечення гармонійного розвитку фізичних і духовних сил, високої працездатності й довголітнього активного життя громадян, усунення шкідливого впливу на їх стан здоров'я.

Державне управління у сфері адміністративно-правового регулювання застосування ДІВ набуває особливого значення у зв'язку із закріпленням у Конституції України права на забезпечення санітарного й епідеміологічного благополуччя населення як регулятора суспільних відносин.

Відомо, що регулювання відносин під час використання ДІВ у сфері охорони здоров'я населення, нагляд за дотриманням прав і обов'язків державних органів, підприємств, установ, організацій та громадян передусім покладено на Кабінет Міністрів України, Державну інспекцію ядерного регулювання України, Міністерство охорони здоров'я України [4].

Наукові здобутки вітчизняних правознавців у галузі адміністративного права і теорії держави надають вагомі аргументи на користь прихильників продовження поглибленого системного дослідження стану правового регулювання суспільних відносин, що виникають під час діяльності медичних фізиків з ДІВ у сфері охорони здоров'я.

Актуальність такого підходу ґрунтується на необхідності невідкладно розпочати:

– прискорене формування концепції здорової нації;

– комплексне врегулювання адміністративно-правовими засобами відносин, що виникають у галузі ядерного права під час використання ДІВ у сфері охорони здоров'я населення:

– визначення відповідних прав, обов'язків і відповідальності між державними органами, приватними підприємствами та установами незалежно від форм власності, а також фізичними громадянами.

Сучасні методики проведення наукових досліджень, позитивний досвід країн ЄС і стійкі міжнародні стандарти у сфері використання ДІВ медичними фізиками дозволяють об'єктивно та збалансовано підійти до:

– оцінювання рівня позиції фахівців щодо створення адміністративно-правового механізму регулювання суспільних відносин під час використання ДІВ у сфері охорони здоров'я;

– аналізу основних аргументів щодо удосконалення правових та організаційних основ діяльності Кабінету Міністрів України, Державної інспекції ядерного регулювання України та Міністерства охорони здоров'я України під час поводження з ДІВ;

– визначення особливостей діяльності з ДІВ у сфері охорони здоров'я відповідно до сучасних стандартів і норм міжнародного та національного законодавства;

– опрацювання підходів до удосконалення системи національного ядерного законодавства;

– розробки рекомендацій щодо відповідності вимог ядерного законодавства і діяльності державних посадових осіб у сфері забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя населення.

За результатами аналізу останніх досліджень і публікацій можна зробити висновок про те, що найближчими завданнями у сфері діяльності медичних фізиків повинні стати:

– опрацювання теоретичних основ, пропозицій і рекомендацій

щодо подальшого удосконалення діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;

– здійснення ефективного державного контролю за провадженням ДІВ у сфері охорони здоров'я шляхом подальшої систематизації ядерного законодавства, забезпечення реалізації конституційних прав громадян.

Оголошена Президентом України подальша модернізація суспільних відносин безпосередньо взаємопов'язана з реформуванням державних органів, відповідальних за належне санітарне й епідеміологічне благополуччя населення, зокрема під час роботи з ДІВ медичними фізиками.

Зрозуміло, що у світлі задекларованих реформацій з'являється унікальна можливість обґрунтувати деякі принципово нові теоретичні положення, сформулювати окремі наукові висновки, рекомендації та пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства України, низки нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, Держатомрегулювання України, Міністерства охорони здоров'я України.

Беручи до уваги новітні досягнення юриспруденції, що мають зв'язок з адміністративно-правовим регулюванням використання ДІВ у сфері охорони здоров'я населення, стає зрозумілим, чому розвиток медичної фізики неможливий без упровадження інноваційних радіаційних технологій.

У той же час слід мати на увазі, що підготовка фахівців з медичної фізики за національними освітньо-кваліфікаційними рівнями з урахуванням міжнародного досвіду є не тільки основою їх ефективної реалізації в Україні, але й чинником, що суттєво впливає на розвиток науково-технічного потенціалу країни та стан здоров'я нації.

На нашу думку, в умовах розбудови правової держави, де громадянам повинні надаватись якісні адміністративні послуги, першочерговими завданнями залишаються розробка та обґрунтування визначення термінів *медична фізика* (як наука) та *медичний фізик* (як фахівець) з урахуванням вимог міжнародних і національних нормативно-правових документів.

Потрібно всебічно у стислі строки систематизувати та узагальнити міжнародний досвід щодо впливу ДІВ на організм людини у сфері охорони здоров'я, науково обґрунтувати на сучасних засадах необхідність створення ефективної системи навчання, підвищення кваліфікації та перевірки знань персоналу, який здійснює діяльність з ДІВ, зокрема у сфері охорони здоров'я.

Поза увагою також не можна залишити і соціальну сферу, де потрібно досягти максимального узгодження медико-санітарних і суспільних інтересів. Неухильно повинен зростати вплив державної політики шляхом адміністративно-правового регулювання використання ДІВ у сфері охорони здоров'я, зокрема в складному процесі імплементації міжнародних стандартів до законодавства України з метою підвищення якості діяльності медичних фізиків.

Саме впровадження у національному правовому полі та в діяльності основних державних регулювальних органів єдиного кодифікованого

нормативного акта – Ядерного кодексу України, на нашу думку, дозволить зробити рішучий крок до:

– більш ефективного впливу на стан адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, що виникають під час застосування ДІВ у сфері забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення та охорони здоров'я;

– урахування вдосконалення системи ядерного законодавства в частині підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання використання ДІВ медичними фізиками.

Не викликає сумніву, що стан розвитку медичної фізики в Україні ще не повною мірою відповідає міжнародним стандартам та очікуванням суспільства в цій сфері. Тому найближчим часом потрібно ретельно опрацювати, розробити та внести необхідні зміни і доповнення до низки законодавчих і нормативно-правових актів, привести їх відповідно до вимог міжнародних стандартів у цій важливій сфері суспільних відносин, зокрема до:

– Закону України «Про захист людини від впливу іонізуючого випромінення» [5];

– Норм радіаційної безпеки України [6];

– Основних санітарних правил забезпечення радіаційної безпеки України [7];

– Наказу Державного комітету ядерного регулювання України від 3 жовтня 2008 року № 166 [8];

– розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку ядерної медицини на період до 2017 року» [9].

Відстежуючи основні світові тенденції розвитку медичної фізики, стан та проблеми становлення цієї науки в Україні, необхідно врахувати визначення EC Directive 1997/43/Euratom поняття «медичний фізик», а саме: «медичний фізик – це головний фахівець у галузі радіаційної фізики або технології медичного опромінення, який володіє кваліфікацією, визнаною у встановленому законодавством порядку, працює або консультує пацієнтів з питань дозиметрії, створення і застосування складних методик і устаткування, оптимізації радіаційної безпеки, забезпечення якості, зокрема і з питань контролю якості, а також в інших сферах радіаційної безпеки, в яких застосовується медичне опромінення» [10].

Разом із тим слід відзначити, що в наших національних нормативно-правових документах до цього часу ще не встановлено чітких вимог до медичних фізиків як фахівців, до змісту та завдань їхньої діяльності.

Сучасні тенденції розвитку адміністративного права та незначна ефективність реалізації заходів гармонізації європейського законодавства в Україні надають можливість зробити попередній висновок щодо особливого значення прийнятого 31 вересня 2011 року Радою керівників МАГАТЕ «Safety Requirements: Radiation Protection and Safety of Radiation Sources: International Basic Safety Standards» (BSS) [1].

У цьому міжнародному документі було чітко вказано на відповідальність Уряду щодо створення правової та регулювальної основи, підтримки ефективної системи захисту

населення при опроміненні, а в пунктах 3.153, 3.163-164, 3.167 іде мова про функції медичних фізиків [1].

Зважаючи на те, що Україна є членом МАГАТЕ, вона, як і всі держави – учасники цієї всесвітньовідомої організації, повинна дотримуватися загальноприйнятих міжнародною спільнотою термінів і визначень у національно-правових документах будь-якого характеру.

В Україні слід також використовувати єдину термінологію, що відповідає міжнародним стандартам і нормам, зокрема це стосується і сфери діяльності медичних фізиків. Наприклад, у постановах Кабінету Міністрів України визначено напрям підготовки фахівців саме з медичної фізики [11], а в розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку ядерної медицини на період до 2017 року» використано термін *медичний радіаційний фізик* [9].

Зрозуміло, що наукове визначення терміна *медичний фізик* буде актуальним сьогодні та дозволить зробити впевнений крок до подальшого розвитку медичної фізики як науки в Україні. Це визначення повинно бути багатогранним, охоплювати низку специфічних освітньо-кваліфікаційних рис і компонентів.

Ми глибоко переконані, що медичним фізиком може бути лише фахівець, визнаний чинним законодавством у сферах освіти, клінічної практики при медичному опроміненні, розробки та впровадження інноваційних радіаційних технологій; який консультує з питань дозиметрії, оптимізації радіаційної безпеки, забезпечення якості та контролю якості в радіології.

Спираючись на досвід країн із розвиненою демократією та чинні міжнародні стандарти, найближчим часом слід розробити ефективний механізм імплементації поняття та визначення терміна *медичний фізик* згідно з вимогами EC Directive 1997/43, а також урахувати особливості впровадження останніх вимог BSS щодо медичних фізиків у національному правовому полі, створити проект концепції розвитку медичної фізики в Україні.

Список використаних джерел:

1. IAEA Safety Requirements: Radiation Protection and Safety of Radiation Sources: International Basic Safety Standards. General safety requirements // IAEA, Vienna. – 2011.

2. IAEA Applying Radiation Safety Standards in Diagnostic Radiology and Interventional Procedures Using X-Rays. Safety reports series // IAEA, 2006. – № 39.

3. Пешковська Т. Охороноздоровче право: реформа в дії / Т. Пешковська // Юридична газета. – 2013. – № 14(356). – С. 22–23.

4. Про Положення про Державну інспекцію ядерного регулювання України : Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 403/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/403/2011.

5. Про захист людини від впливу іонізуючих випромінювань : Закон України №15/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/15/98-%D0%B2%D1%80.

6. Норми радіаційної безпеки України (НРБУ-97); Державні гігієнічні нормативи, 6.6.1.-6.5.001-98. – К., 1998. – 135 с.

7. Основні санітарні правила забезпечення радіаційної безпеки України.

Затверджені наказом Міністерства охорони здоров'я України від 2 лютого 2005 р. № 54, зареєстровані в Міністерстві юстиції України 20 травня 2005 р. № 552/10832 // Офіційний вісник України. – 24 червня 2005 р. – № 23. – Стр. 197, 1322.

8. Про затвердження Вимог до системи управління якістю проведення діагностичних та терапевтичних процедур з використанням джерел іонізуючого випромінювання : наказ Державного комітету ядерного регулювання України від 3 жовтня 2008 року № 166 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/ laws/show/z1054-08.

9. Про схвалення Концепції розвитку ядерної медицини на період до 2017 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 березня 2013 р. № 130-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/130-2013-%D1%80.

10. EC Directive 1997/43/Euratom of 30 June 1997 on health protection of individuals against the dangers of ionizing radiation in relation to medical exposure // Official Journal. – 1997. – Vol. L 180. – P. 0022–0027.

11. Про затвердження переліку спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за освітньо-кваліфікаційними рівнями спеціаліста і магістра : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 р. № 787 // Урядовий кур'єр. – 22 вересня 2010 р. – № 175.

Сесемко А. А. Состояние административно-правового регулирования деятельности медицинских физиков в Украине и перспективы его развития.

Проанализированы национальные особенности состояния административно-правового регулирования защиты пациентов и медицинских физиков при оказании медицинских услуг в сфере здравоохранения с использованием источников ионизирующего излучения. Впервые предложено определение термина медицинский физик в Украине.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, правовая защита пациентов, медицинская физика, источники ионизирующего излучения.

Sesemko A. O. State of the Administrative Legal Regulation of the Medical Physicists in Ukraine and Perspectives of its Development.

The article analyses national features of the administrative legal regulation in the sphere of protection of patients and medical physicists by providing medical services with applying the ionizing radiation. For the first time the article suggests the definition for «medical physicist» in Ukraine.

Keywords: administrative legal regulation, legal protection of patients, medical physicists, sources of ionizing radiation.

Стаття надійшла до редакції 22.05.2013

УДК 342.951

СУТНІСТЬ ТА ЗНАЧЕННЯ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА У ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ

У статті проведено аналіз співробітництва митних органів з іншими міжнародними органами, з'ясовано співвідношення понять митного співробітництва та партнерства, надано власне визначення співробітництва митних органів та його основних ознак.

Ключові слова: митні органи, співробітництво, партнерство, міжнародні митні органи.

Комзюк Володимир Трохимович,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри державно-правових дисциплін Черкаського національного університету імені Богдана Хмельницького

На сьогодні досить активного суспільного та державного значення набуло реформування митних органів України. Передумовою такого реформування стало прагнення України вступити до Європейського Союзу, що вимагає приведення норм національного законодавства у відповідність до міжнародно-правових стандартів. Важливим у цьому напрямі є налагодження взаємодії митних органів з іншими міжнародними установами, організаціями, міжнародними союзами та митними органами інших держав. Крім того, налагодження взаємодії обумовлене спільністю функцій, завдань, принципів діяльності митних органів, веденням митної статистики тощо. Встановлення ефективної взаємодії сприятиме налагодженню механізму діяльності митних органів на території України.

Дослідження міжнародної взаємодії митних органів на сьогодні є досить актуальним та зумовлене досить широким колом питань, серед яких варто відзначити те, що перетин товарів, транспортних засобів та інших предметів має міжнародний характер, а отже, для попередження їх незаконного здійснення потрібно налагоджувати міжнародне співробітництво держав у цей сфері. Окремі аспекти міжнародної взаємодії митних органів розглядали такі вітчизняні й зарубіжні вчені як Є. В. Додін, Б. А. Кормич, В. І. Лісовський, А. В. Мазур, Л. М. Марков, В. С. Михайлов, В. В. Мицик, Д. В. Приймаченко, К. К. Сандровський та ін. Незважаючи на значну кількість наукових праць

у цій сфері, проблеми міжнародної взаємодії у діяльності митних органів залишаються малодослідженими й потребують додаткового вивчення.

Відтак мета статті полягає у з'ясуванні сутності та значення міжнародного співробітництва у діяльності митних органів. Відповідно до цієї мети у статті вирішуються наступні завдання: з'ясовується зміст поняття міжнародної взаємодії, здійснюється співвідношення понять взаємодії та партнерства, визначаються основні завдання та принципи міжнародного митного співробітництва.

Переходячи до безпосереднього розгляду міжнародної взаємодії митних органів, варто зазначити, що сьогодні у міжнародному праві поняття міжнародної взаємодії порівнюють із міжнародним співробітництвом, партнерством. Як зазначає Л. П. Гардоцкий, співробітництво означає цілеспрямовану і постійну, спільну і узгоджену, широку за масштабами і різноманітну за формами та напрямками діяльність компетентних правоохоронних органів, яка стосується загальних інтересів держав, що співробітничають, і спрямована на досягнення єдиних цілей у боротьбі зі злочинністю [1, с. 62]. Тому дослідження взаємодії митних органів України з митними органами зарубіжних країн, ми вважаємо, за можливе розглядати саме через співробітництво.

Міжнародне митне співробітництво, як зазначає у своїй статті О. В. Вотченікова, найчастіше визначають як один із видів спільної діяльності держав, спрямованої на узгодження їх інтересів та досягнення спільних цілей у розв'язанні митних питань на основі загальновизнаних принципів і норм міжнародного права. Таке визначення поняття залишає поза увагою змістовну сутність міжнародного митного співробітництва. Автор вважає, що міжнародне митне співробітництво повинне ґрунтуватися на засадах сучасного партнерського підходу. Партнерські відносини передбачають укладання довгострокових зобов'язань, що забезпечують збереження взаємин у майбутньому, а також наявність спільної інформації, ризику та винагороди. Партнерському підходу у міждержавній митній справі притаманні рівноправність між представниками держав (митними установами) та певною мірою їх інтеграція [2, с. 20–21]. Проте, ми вважаємо, що співробітництво не можна зводити до партнерства. Партнерство, на наше суб'єктивне переконання, по-перше, є поняттям більш вузьким, ніж співробітництво та включає в себе здійснення взаємодії у певному, конкретно вираженому напрямі державно-правового регулювання, а по-друге, сам термін партнерство походить від слова партнер, партнер у чомусь, у якійсь спільній діяльності, а тому може означати рівність партнерів у їх правовому статусі: правах, обов'язках та відповідальності. Таким чином, на нашу думку, партнерство між державами виникає між юридично рівними у політичному, економічному, соціальному та іншому становищі країн, а той час, як співробітництво виникає і між політично та економічно не рівними державами з метою надання правової, соціальної, економічної допомоги країні, що його потребує чи країні, економіка

якої тільки розвивається. Отже, ми знову приходимо до висновку, що митну взаємодію потрібно розглядати саме через співробітництво держав у цій галузі.

Митне співробітництво було предметом дисертаційного дослідження С. М. Перепьолкіна, який міжнародне митне співробітництво зводив до впорядкування та розвитку різноманітних видів міжнародних митних відносин, присвячених, як правило, питанням: спрощення та гармонізації митних процедур; упровадження сучасних митних інформаційних систем та обміну на їх основі статистичною інформацією; боротьби з митними правопорушеннями; розвитку потенціалу національних митних адміністрацій; гармонізації та уніфікації національних митно-правових систем на основі єдиних міжнародних стандартів; створення митних союзів та ін. При цьому міжнародне митне співробітництво, як вважає автор, можна розглядати в таких аспектах: а) як один із типів міжнародних відносин, що виникають і розвиваються між рівноправними суб'єктами міжнародного права на недискримінаційних засадах; б) як один із принципів міжнародного спілкування у сфері міжнародних митних і пов'язаних з ними відносин (економічних, торговельних тощо) та зміст цих відносин; в) як організаційний процес, що відбувається між державами; г) як діяльність уповноважених державних органів, як правило, митних органів; д) як правовий обов'язок держав незалежно від відмінностей у їх політичних, економічних і соціальних системах; е) як загальносистемний інститут міжнародного митного права [3, с. 7]. Загалом ми погоджуємося з висловленим міркуванням, але не з усіма його аспектами. Наприклад, не погоджуємося із тим, що митне співробітництво виникає і розвивається між рівноправними суб'єктами міжнародного права на недискримінаційних засадах. Про обґрунтування своєї позиції ми говорили вище. Хочемо лише ще раз наголосити на тому, що виникнення взаємодії між рівноправними суб'єктами-державами потрібно характеризувати як партнерство.

Не можна погодитись також із визначенням митного співробітництва як правового обов'язку держав незалежно від відмінностей у їх політичних, економічних і соціальних системах. Співробітництво не можна зводити до правового обов'язку, адже таке положення суперечить самій суті співробітництва. Тобто співробітництво – це добровільне волевиявлення держави у митних чи будь-яких інших правовідносин. Держава може самостійно вирішувати вступати чи не вступати у відповідну митну організацію, підписувати чи відмовитися від підписання того чи іншого міжнародно-правового договору. Примушування до підписання чи висловлення погроз державі при підписання міжнародного договору можна кваліфікувати як втручання у її незалежність, порушення її суверенітету та самостійності. Такі дії також суперечать і загальновизнаним принципам міжнародного права. У свою чергу, поняття обов'язок означає обов'язкове виконання чогось, вчинення відповідних дій, що у вищенаведеній ситуації порушує

принцип незалежності країни у своїх діях. Таким чином, співробітництво не можна розглядати як правовий обов'зок держав. Іншим питанням є ситуація коли держава погодилась на співробітництво, підписала відповідний міжнародний договір чи приєдналась до міжнародної конвенції і не виконує передбачені цим договором чи конвенції приписи, тобто не виконує свої обов'язки щодо виконання договору чи конвенції на своїй території та не надає допомоги учасникам договору, то така держава повинна нести передбачену міжнародними правовими актами відповідальність.

На основі зазначеного вище наведемо власне визначення міжнародного митного співробітництва як специфічного та взаємного виду діяльності митних органів України із митними органами іноземних держав та міжнародними митними організаціями у митній сфері, що характеризується здійсненням узгоджених та скоординованих дій двох та більше держав у відповідних правових формах та з використанням необхідних методів діяльності, а також спрямоване на досягнення рівноваги у митно-правовому регулюванні між державами, встановлення єдиного порядку надання міжнародно-правової допомоги у митних питаннях, досягнення поставлених перед митними органами держав спільних завдань, яким є забезпечення нормального функціонування митних органів, запобігання порушення митних правил перетину через державний кордон, виявлення та припинення контрабанди. Таким чином, виділимо основні ознаки, які характеризують міжнародну взаємодію: 1) діяльність двох та більше країн, міжнародних організацій, окремих митних органів іноземних держав; 2) діяльність носить характер спільних, узгоджених та скоординованих дій; 3) виражається у відповідних правових формах та методах діяльності; 4) спрямована на досягнення спільного для держав-учасниць завдань та мети.

Будь-яке правове явище, яке існує у державі, передбачає виконання поставлених перед собою завдань та досягнення мети свого існування у суспільстві. Не виключенням є і митне співробітництво держав. Щодо нас, то основним завданням міжнародного митного співробітництва є приведення норм національного законодавства до міжнародно-правових норм, імплементація норм міжнародного права у сфері регулювання митних правовідносин у національне законодавство, забезпечення нормального функціонування митних органів, запобігання порушення митних правил перетину через державний кордон, виявлення та припинення контрабанди. Крім того, основним завданням налагодження митного співробітництва України з іншими державами є прагнення України до вступу та набуття статусу рівноправного учасника ряду міжнародних організацій, таких як Європейський Союз, Світова Організація Торгівлі тощо.

Не менш важливим є врахування принципів міжнародного митного співробітництва. Так, під принципами митного співробітництва слід розуміти ті основні (головні) засади, на яких повинна базуватися вся система митної взаємодії митних органів

України з митними органами зарубіжних держав та митними міжнародними організаціями. Основними принципами митного співробітництва можна назвати: 1) розвиток дружніх відносин митних органів України із митними органами інших країн; 2) забезпечення неухильного дотримання власного законодавства, суверенного права держави у митних відносинах; 3) принцип становлення нового міжнародного правопорядку у митних відносинах та при здійсненні митного регулювання; 4) забезпечення постійної та зростаючої взаємної допомоги при здійсненні митного регулювання та митної діяльності; 5) принцип незалежності; 6) сприяння подолання розриву у правових актах, що регулюють митну діяльність між промислово розвиненими країнами та країнами, що розвиваються з метою зміцнення країн, що розвиваються 7) вдосконалення механізму міжнародного митного співробітництва шляхом прийняття спільних актів, рішень, проведень спільних конференцій, інших заходів щодо розробки нормативно-правових актів у цій сфері, проведенні спільних операцій щодо виявлення правопорушень у митній сфері тощо.

На шляху до налагодження правового співробітництва між митними органами України було прийнято ряд правових актів у сфері міжнародного співробітництва. Крім того, адміністративно-правове забезпечення міжнародної взаємодії митних органів здійснюється на основі відповідних нормативно-правових актів. Так, за часи своєї незалежності Україна приєдналась до ряду міжнародних договорів та конвенцій у сфері митного права. Наприклад, Л. В. Деркач зазначає, що Україна взяла курс на зміцнення зв'язків із митними службами інших держав має стабільний характер. Про активність на цьому важливому напряму свідчить перелік низки країн. Такі угоди, зокрема підписано з Грузією, Чеською Республікою, Республікою Азербайджан, Фінляндією, Французькою Республікою підписання угод про взаємну допомогу з митними структурами або урядами, Китайською Народною Республікою, зі Сполученим Королівством Великобританії і Північної Ірландії. Досягнуто домовленостей щодо порідненння окремих українських митниць з митними установами Австрії, Бельгії, ФРН. Зміцнюються зв'язки із митними службами сусідніх держав: Росії, Білорусії, Польщі, Угорщини, Словаччини, Молдови, Румунії [4, с. 328]. Таким чином, взаємодію митних органів із міжнародними органами та організаціями доцільно розглядати, здійснюючи аналіз нормативно-правових актів у цій сфері. Розглянемо історичний розвиток налагодження адміністративно-правової взаємодії митних органів з іншими митними установами та організаціями іноземних держав.

15 липня 1994 року в Україні набула чинності Конвенція МДП 1975 року згідно з Законом України «Про участь України у міжнародній конвенції з міжнародних перевезень вантажів із застосуванням книжки МДП» від 15.07.1994 № 117/94-ВР, відповідно до якої Україна погодилась про участь України у Митній

конвенції про міжнародне перевезення вантажів із застосуванням книжки МДП [5].

Важливими міжнародними актами, які наблизив Україну до країн СНД та інших держав світу, є ряд двосторонніх міжвідомчих угод, а саме: Протокол про порядок взаємодії митних служб держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав при перевезенні спеціальних вантажів та продукції військового призначення від 08.10.1999 року [6], Протокол між Державною митною службою України та Державним митним комітетом Російської Федерації про впорядкування переміщення через українсько-російський державний кордон алкогольних і тютюнових виробів (набрав чинності 28.06. 1997) [7], Протокол між Державною митною службою України та Державним митним комітетом Російської Федерації щодо організації обміну інформацією про товари та транспортні засоби, які переміщуються через митний кордон України і Російської Федерації (для України набув чинності 05.06.2002 р.) [8], Протокол про порядок взаємодії Державної митної служби України й Державного митного комітету Республіки Білорусь при зіставленні даних митної статистики торгівлі між Україною і Республікою Білорусь (набрав чинності 12.03.2002 р.) [9] тощо.

Досить важливими також є: Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Ісламської Республіки Іран про взаємну допомогу в митних справах [10], Угода між Кабінетом Міністрів України і Урядом Румунії про взаємодопомогу в митних справах (набрала чинності 23.12.201) [11], Угода між Кабінетом Міністрів України і Урядом Грецької Республіки про співробітництво в митних справах (набрала чинності 09.08.2001) [12], Угода між Кабінетом Міністрів України і Урядом Ліванської Республіки про співробітництво в митних справах [13] тощо.

Таким чином, можемо зробити висновок, що сьогодні Україна здійснює досить активні та цілеспрямовані дії для приведення у відповідність норм національного митного права до міжнародно-правових стандартів шляхом вступу у міжнародні конвенції, що регулюють діяльність митниці, укладення міжнародно-правових договорів, що визначають основні та найбільш загальні положення митно-правового регулювання, обміну інформацією та здійснення спільних заходів для реалізації митної політики держав у життя. Крім того, враховуючи те, що на сьогодні Україна є учасницею досить великої кількості міжнародних угод та договорів, це, в свою чергу, спонукає законодавчу та виконавчу влади здійснювати реформування митної системи, запроваджувати новітні форми, методи правової діяльності, а також втілювати нові форми інформаційного та організаційного співробітництва між державами СНД та іншими іноземними спільнотами.

Список використаних джерел:

1. Гардоцкий Л. П. Международное сотрудничество по уголовным делам / Л. П. Гардоцкий // Законность. – 1979. – № 6. – С. 61-63.

2. Вотченікова О. В. Міжнародне митне співробітництво як стратегічний

напрям макроекономічного розвитку України // О. В. Вотченікова // Торгівля і ринок України : темат. зб. наук. пр. Вип. 32 / Голов. ред. О. О. Шубін. – Донецьк : ДонНУЕТ, 2011. – 426 с.

3. Перепьолкін С. М. Міжнародно-правові аспекти митного співробітництва європейських держав / С. М. Перепьолкін : автореф. Дис. … канд. юрид. наук. :спеціальність 12.00.11 – Міжнародне право. – Х., 2009. – 23 с.

4. Деркач Л. В. Українська митниця : вчора, сьогодні, завтра / Деркач Л. В. Українська. – 2-ге вид., доп. – К. : Книга, 2000. – 544 с.

5. Про участь України у міжнародній конвенції з міжнародних перевезень вантажів із застосуванням книжки МДП: Закон України від 15.07.1994№ 117/94-ВР // Зібрання чинних міжнародних договорів України. – 2004. – № 4. – Книга 2. –Стаття 1003.

6. Протокол про порядок взаємодії митних служб держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав при перевезенні спеціальних вантажів та продукції військового призначення: затвердж. Постановою Кабету Міністрів України від 17 лютого 2000 р. N 337 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 7. – Ст. 281.

7. Протокол між Державною митною службою України та Державним митним комітетом Російської Федерації про впорядкування переміщення через українсько-російський державний кордон алкогольних і тютюнових виробів від 28.05.1997 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 55. – Ст. 1848.

8. Протокол між Державною митною службою України та Державним митним комітетом Російської Федерації щодо організації обміну інформацією про товари та транспортні засоби, які переміщуються через митний кордон України і Російської Федерації від 05.06.2002 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 34. – Ст. 2308.

9. Протокол про порядок взаємодії Державної митної служби України й Державного митного комітету Республіки Білорусь при зіставленні даних митної статистики торгівлі між Україною і Республікою Білорусь від 12.03.2002 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 55. – Ст. 1849.

10. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Ісламської Республіки Іран про взаємну допомогу в митних справах : затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 29.04.2002 № 588 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 22. – Ст. 1256.

11. Угода між Кабінетом Міністрів України і Урядом Румунії про взаємодопомогу в митних справах від 19.06.2000 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 56. – Ст. 1975.

12. Угода між Кабінетом Міністрів України і Урядом Грецької Республіки про співробітництво в митних справах від 06.11.2000 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 58. – Ст. 2057.

13. Угода між Кабінетом Міністрів України і Урядом Ліванської Республіки про співробітництво в митних справах від 08.07.2003 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 65. – Том 2. – Ст. 2698.

Комзюк В. Т. Сущность и значение международного сотрудничества в деятельности таможенных органов.

В статье осуществлен анализ сотрудничества таможенных органов с другими международными органами, характеризуется соотношение понятий таможенного сотрудничества и партнерства, дается собственное определение таможенного сотрудничества таможенных органов и определяются его основные признаки.

Ключевые слова: таможенные органы, сотрудничество, партнерство, международные таможенные органы.

Komzyuk V.T. The essence and importance of international cooperation in the activities of customs authorities.

In the article general consideration and analysis collaboration of custom organs is carried out with other international bodies, correlation of concepts of custom collaboration and partnership is carried out, own determination of custom collaboration of custom organs is given and determined him basic signs.

Keywords: custom organs, collaboration, partnership, international custom bodies.

Стаття надійшла до редакції 17.05.2013

УДК 342.9

СТАДІЇ ВИКОНАВЧОГО ПРОЦЕСУ ТА ЇХ ЗМІСТ

В статті розглядається виконавче провадження, обґрунтовується його стадійність. Зроблена загальнотеоретична характеристика стадій виконавчого процесу. Пропонується авторська класифікація стадій виконавчого процесу і визначається зміст кожної зі стадій.

Ключові слова: виконавче провадження, стадія, зміст стадії, класифікація стадій, виконавчий процес.

Чумак Олександр Олексійович,

кандидат юридичних наук, начальник управління Державної виконавчої служби Головного управління юстиції у Кіровоградській області

Змістом виконавчого провадження (виконавчого процесу) є процесуальна діяльність, і як і будь-який процес складається з певних етапів (стадій). На законодавчому рівні стосовно виконавчого провадження не застосовується термін стадії виконавчого провадження, але виконавче провадження складається з послідовних дій державного виконавця (від відкриття виконавчого провадження до його завершення) спрямованих на повне, своєчасне та неупереджене виконання постановленого рішення та відповідно на відновлення та захист прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб [1, с. 177].

Стадійність виконавчого провадження розглядали в своїх наукових працях українські та російські вчені, такі як: Ю. Білоусов, Ю. Вдовіна, С. Фурса, С. Щербак, В. Ярков та інші, але й до сьогодні зазначене питання залишається актуальним через неналежне його нормативне врегулювання. Тобто, ми вважаємо, що законодавець не закріплює стадійність виконавчого провадження через недостатні наукове дослідження та практичну базу цього питання, що й обумовлює актуальність та доцільність подальшого вивчення питання стадійності виконавчого процесу та пропозиції його законодавчого закріплення.

Метою даної статті є дослідження стадій виконавчого процесу та розкриття їх змісту. Задля досягнення поставлених завдань необхідно виконати наступні завдання: обґрунтувати доцільність виділення стадій виконавчого провадження на законодавчому рівні;

визначити авторську класифікацію стадій виконавчого провадження, що може бути досягнуто шляхом виведення змісту кожної зі стадій через аналіз норм чинного законодавства.

Юридична енциклопедія визначає загальне поняття стадії, як «певний період (етап) у розвитку того чи іншого явища, який має свої якісні особливості та відмінності» [2]. Вченими стадії виконавчого провадження розкриваються як: «сукупність дій державного виконавця та інших учасників виконавчого провадження, спрямованих на досягнення певної процесуальної мети» [1, с. 177; 3, с. 64]; «сукупність певних процесуальних дій, які направлені на досягнення конкретних цілей та вирішення поставлених задач» [4].

Першим вченим, який звернув увагу на стадійність у процесі виконавчого провадження, був Т. Яблочков, який виділив наступні стадії виконавчого провадження: 1) вручення повістки про виконання боржнику; 2) арешт майна; 3) продаж майна; 4) затвердження тогу судом (або розгляд скарг на судового пристава); 5) розподіл коштів між стягувачами. Продовжуючи та розвиваючи його теорію різними вченими виокремлювались різні стадії виконавчого провадження та виконавчого процесу [5, с. 136–137; 6, с. 54–55; 1, с. 177, 178; 7].

В теоретичній юридичній літературі стадії процесу прийнято розглядати з «двох позицій»: «з позиції загальної логічної послідовності… діяльності (переважно в загальній теорії права)» та «з позиції функціонального вияву цієї діяльності під час реалізації норм матеріального права (такий підхід є специфічним для процесуальних наук)» [8]. С. Щербак, також зазначає про існування двох класифікацій стадій юридичного процесу: функціональної та логічної і застосовує їх до виконавчого процесу [7].

Ми підтримуємо точку зору тих науковців, які пропонують класичний підхід щодо визначення стадій виконавчого провадження та їх класифікації. В. Гурєєв та В. Гущин зазначають та ми цілком підтримуємо таку думку, що стадії виконавчого процесу можна умовно диференціювати на обов'язкові (відкриття провадження, підготовка та закінчення), тобто проходять всі справи з примусового виконання рішення) та факультативні (здійснення яких залежить від сукупності певних факторів), тобто при примусовому виконанні рішень юрисдикційних органів майнового характеру будуть застосовуватися одна провадження, при виконанні рішень немайнового характеру, інші, стадія оскарження дій виконавця тощо [5, с. 137–138].

Дослідимо порядок здійснення виконавчого провадження послідовно.

Отже, першою стадією виконавчого провадження є стадія його відкриття. Саме відкриття виконавчого провадження відзначає початок законних, встановлених законодавством дій із примусового виконання рішень юрисдикційних органів. Законодавством України про виконавче провадження на сьогодні чітко встановлено перелік виконавчих документів, які підлягають виконанню державною виконавчою службою та вимоги до них [9, ст.ст. 17, 18]. Так, у стадії відкриття виконавчого провадження

приймають участь державний виконавець з одного боку та стягувач (особа, яка має право подавати виконавчий документ до відповідного відділу державної виконавчої служби) – з іншого.

Але, як влучно зазначає Ю. Білоусов, передумовою відкриття виконавчого провадження є «наявність права на звернення про виконання, яке підтверджує відповідний виконавчий документ». Разом із тим, стягувач має дотримуватися певного порядку, тобто бути наділеним відповідним обсягом дієздатності, звертатися до належного (за підвідомчістю) відділу ДВС та у строк, встановлений законодавством для конкретного виду виконавчого документу [3, с. 62]. Важливо, що останні зміни законодавства про виконавче провадження суттєво зачіпають порядок відкриття виконавчого провадження в частині надання відомостей про боржника, що має сприяти ефективному, повному та своєчасному примусовому виконанню рішень. На стадії відкриття виконавчого провадження державний виконавець має перевірити по-перше, строк пред'явлення виконавчого документа ([9, п. 1 ст. 21]); по-друге, чи відповідає виконавчий документ вимогам чинного законодавства ([9, п. 1 ст. 18]); по-третє, чи пред'явлений виконавчий документ для примусового виконання належному відділу державної виконавчої служби ([9, ст. 25]). За результатом оцінювання документів державний виконавець приймає рішення щодо відкриття або відмови у відкритті виконавчого провадження. Рішення державного виконавця оформлюється відповідною постановою протягом трьох робочих днів.

Так, стадія відкриття виконавчого провадження може мати два шляхи вирішення: у разі відповідності документів вимогам чинного законодавства – прийняття постанови про відкриття виконавчого провадження, у разі невідповідності документів – постанови про відмову у відкритті виконавчого провадження. Таким чином, можна дійти висновку, що стадія відкриття виконавчого провадження має наступні ознаки: по-перше, суб'єктами її є державний виконавець та стягувач (його представник, прокурор тощо); по-друге, змістом стадії виконавчого провадження є вивчення поданих стягувачем документів (оцінювання строків подачі, підвідомчості відділу, змісту заяви та виконавчого документу); по-третє, прийняття рішення, тобто досягнення результату зазначеної стадії, яке виражається у виданні постанови про відкриття або відмову у відкритті виконавчого провадження та доведення її до відома сторін. До речі, законодавець визначив триденний строк винесення постанови про відкриття або відмову у відкритті виконавчого провадження, тобто можна зазначити, що ця стадія триває три робочі дні та в залежності від наслідків виконавчий процес або переходить до наступної стадії – стадії підготовки або закінчується у зв'язку із відмовою у відкритті виконавчого провадження. На нашу думку, існування конкретної стадії (яка має особисті ознаки та процесуальну мету) не викликає сумнівів. Однак, враховуючи, що перша стадія виконавчого процесу не завжди

в обов'язковому порядку закінчується відкриттям виконавчого провадження, недоречно називати її «відкриття виконавчого провадження», доцільно визначити її на зразок «визначення питання щодо можливості відкриття виконавчого провадження» або «начальна стадія». Ми однозначно не погоджуємося із тими авторами, які пропонують об'єднати цю стадію із підготовчою. Це недоречно через те, що процесуальною метою та результатом начальної стадії виконавчого процесу є винесення відповідної постанови та у разі негативного вирішення питання, подальші дії з боку державного виконавця не мають сенсу. У разі оскарження відмови державного виконавця у відкритті виконавчого провадження, в залежності від його результатів, справа отримає подальшій розвиток.

Державний виконавець зобов'язаний довести до відома сторін постанову про відкриття або відмову у відкритті виконавчого провадження, на відміну від інших документів виконавчого провадження, «рекомендованим листом з повідомленням про вручення» за адресою зазначеною у виконавчому документі [9, п. 1 ст. 31].

Таким чином, начальна стадія виконавчого процесу начебто передує виконавчому провадженню.

Другою стадією виконавчого процесу є стадія підготовки до примусового виконання, метою якої є створення умов для подальшого примусового виконання рішення юрисдикційного органу повно, своєчасно та неупереджено. Так, Ю. Білоусов, С. Фурса, С. Щербак вважають, що стадія підготовки до примусового виконання рішення складається з дій державного виконавця щодо встановлення місця проживання боржника, його роботи, з'ясування розміру заробітної плати, пропозиції виконати рішення добровільно, створення умов для подальшого виконання рішення, в тому числі у примусовому порядку» [1, с. 191; 3, с. 66]. Ми вважаємо, що підготовча стадія виконавчого процесу містить в собі: добровільне виконання; витребування та підтвердження інформації щодо боржника, його майна тощо; планування виконавчих дій; у разі необхідності – здійснення заходів щодо забезпечення подальшого виконання, об'єднання виконавчих проваджень. Саме ці дії складають зміст підготовчої стадії, основним суб'єктом якої є державний виконавець, а метою, як нами вже зазначалося – створення досконалих умов для подальшого повного, своєчасного та неупередженого примусового виконання рішення.

Підготовча стадія виконавчого процесу є «однією з найважливіших» та тривалих стадій, яка займає 60–70% загального терміну процесу з примусового виконання рішень. Ця стадія повторюється при відновленні виконавчого провадження коли виникає необхідність повторної перевірки інформації щодо наявності майна [1, с. 192]. На сучасному етапі, при наданні можливості стягувачу у заяві про відкриття виконавчого провадження надавати відомості про боржника, його місцезнаходження, його майна, видів та джерел доходів тощо, підготовча стадія може бути скорочена у часі, що буде сприяти скорішому кінцевому виконанню рішення юрисдикційного органу.

Наступною, ключовою стадією виконавчого процесу є стадія саме фактичного виконання рішення юрисдикційного органу шляхом здійснення заходів примусового характеру. Ця стадія складається із здійснення заходів примусового характеру (на сьогодні відповідно до законодавства заходами примусового характеру є звернення стягнення на кошти та майно боржника, заробітну плату (заробіток), доходи, пенсію, стипендію боржника, вилучення у боржника і передача стягувачу певних речей, відповідно до рішення). В цій стадії приймає участь в залежності від ситуації весь суб'єктний склад виконавчого процесу та метою її є досконале й точне виконання припису рішення юрисдикційного органу.

Вибір виду заходу примусового виконання рішення обумовлюється характером зобов'язання, яке саме і є предметом виконання. Науковці, об'єктом дослідження яких було виконавче провадження (Ю. Білоусов, М. Омельченко, С. Фурса, М. Штефан, С. Штефан, С. Щербак та інші) зазначають, що більшу кількість рішень юрисдикційних органів, які знаходяться у виконавчій службі у стадії виконання складають рішення, задля виконання яких має бути застосований захід примусового виконання – звернення стягнення на майно, кошти тощо боржника (тобто заходи майнового характеру).

Останньою стадією виконавчого процесу – є завершальна стадія. Ми вважаємо, що стадія закінчення виконавчого провадження (кінцева стадія) складається з процесуальних дій державного виконавця, направлених на документальне оформлення закінчення конкретного виконавчого провадження, скасування вжитих державним виконавцем заходів примусового виконання рішення та розподіл стягнутих коштів, майна тощо. Основним суб'єктом цієї стадії є державний виконавець та її метою є повне закінчення процесуальних дій щодо конкретного виконавчого провадження.

На сьогодні законодавством про виконавче провадження передбачено перелік підстав закінчення виконавчого провадження (ст. 49 Закону України «Про виконавче провадження»), які на нашу думку доцільно класифікувати на дві групи: 1) підстави суб'єктивного характеру (закінчення виконавчого провадження залежить від волевиявлення суб'єкта виконавчого процесу), до яких можуть бути віднесені визнання судом відмови стягувача від примусового виконання рішення суду, визнання судом мирової угоди між стягувачем і боржником, письмова відмова стягувача від одержання предметів тощо; 2) підстави об'єктивного характеру (настання яких не залежить від волевиявлення суб'єктів виконавчого процесу), до яких може бути віднесено смерть або оголошення померлим будь-якої зі сторін виконавчого провадження, закінчення строку, передбаченого законом для відповідного виду стягнення, рішення фактично виконане під час виконання рішення Європейського суду з прав людини тощо).

Таким чином, нами розглянуто стадії виконавчого процесу, змістом кожної з яких є здійснення певних проваджень за ходом розвитку конкретного виконавчого провадження,

тобто з точки зору логічного та послідовного розвитку виконавчого провадження. Але варто відзначити, що у виконавчому процесі велику увагу приділено можливості оскарження постанов, рішень, дій чи бездіяльності державних виконавців в процесі здійснення виконавчого провадження. Оскарження також є видом провадження, яке може бути реалізовано суб'єктами виконавчого процесу на будь-якій його стадії. Тому пропонуємо визначити такий вид провадження – скрізним та факультативним, через те, що право на оскарження не обов'язково, але може бути реалізовано в порядку та строки, встановлені законодавством на будь-якій стадії виконавчого провадження.

Враховуючи вищенаведене, вбачається, що Закон України «Про виконавче провадження», який на сучасному етапі регулює питання виконавчого процесу, побудовано нелогічно, що впливає на невірне розуміння та реалізацію виконавчого процесу, а тому потребує виправлення згідно із вказаною в дослідженні структурою та стадіями.

Список використаних джерел:

1. Фурса С. Я. Виконавче провадження в Україні. навч. посіб. / С. Я. Фурса, С. В. Щербак – К.: Атіка. 2002 – 480 с.

2. Шемшученко Ю. С. Юридична енциклопедія: в 6 тт./ Рекдол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://leksika.com.ua/19980614/legal/.

3. Білоусов Ю. В. Виконавче провадження: навч. посіб. – К.: Прецедент, 2005. – 192 с.

4. Вдовина Ю. Г. Исполнительное право: учебный курс / Ю. Г. Вдовина [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.e-college.ru/xbooks/xbook159/book/index/index.html.

5. Исполнительное производство: Учебник / В. А. Гуреев, В. В. Гущин. – М.: ЭКСМО, 2009. – 352 с.

6. Ярков В. В. Развитие гражданского исполнительного права России: краткий очерк // Університетські наукові записки. – 2006. – № 1(17). – С. 51–70 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.univer.km.ua./visnyk/950.pdf.

7. Щербак С. В. Зміст виконавчого процесу / С. В. Щербак / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Pvuabs/2011_2/05_02_05.pdf.

8. Савранчук Л. Л. Стадії адміністративного провадження / Л. Л. Савранчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Nvknuvs/2011_3/savran.htm.

9. Про виконавче провадження: Закон України від 21 квітня 1999 р. № 606-XIV(зі змінами) // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1999. – № 24. – Ст. 207.

Чумак А. А. Стадии исполнительного процесса и их содержание.

В статье рассматривается исполнительном производстве, обосновывается его стадийность. Сделана общетеоретическая характеристика стадий исполнительного процесса. Предлагается авторская классификация стадий исполнительного процесса и определяется содержание каждой из стадий.

Ключевые слова: исполнительное производство, стадия, содержание стадии, классификация стадий, исполнительный процесс.

Chumak O. O. Stage of the enforcement process and their contents.

Considered what is meant by the stage of the process in the theoretical legal literature. Author supports the view of those scholars who offer classic approach to determine the stages of enforcement proceedings and their classification. That is the stage of enforcement process can be roughly differentiated into mandatory (initiation, preparation and completion), which are all matters of enforcement of the judgment) and optional (implementation of which depends on a combination of several factors).

Examined sequential procedure for enforcement proceedings. Attention is paid to the fact that the stage of the enforcement proceedings may have two solutions: if the documents with current legislation – the adoption of the resolution of enforcement proceedings, in the case of non-compliance documents - a refusal to initiate enforcement proceedings.

It is noted that the preparatory stage of the process consists of: voluntary compliance, requesting and confirming information on the debtor's property, etc., planning execution, if necessary – to implement measures to ensure the continued performance, combining enforcement proceedings.

The key stage of the process is the same stage of actual enforcement jurisdictional authority through coercive measures.

The final phase consists of public enforcement proceedings aimed at documenting the completion of a particular enforcement proceeding, the abolition of state enforcement actions taken by enforcement of decisions and the distribution of collected funds, property and so on.

Keywords: enforcement proceedings, the stage, the content of stage, classification of stages, the executive process.

Стаття надійшла до редакції 15.08.2013

УДК 342.9

ПРИНЦИПИ ПЕРЕГЛЯДУ СУДОВИХ РІШЕНЬ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ

У статті досліджується інститут перегляду судових рішень в адміністративному процесі. Автор зосередив увагу на з'ясуванні принципів перегляду судових рішень в адміністративному процесі, здійснив аналіз нормативно-правових актів, що містять принципи перегляду судових рішень в адміністративному процесі в Україні на сучасному етапі.

Ключові слова: адміністративний суд, справа адміністративної юрисдикції, принципи, перегляд судових рішень, адміністративний процес, судочинство.

Ковбель Максим Миколайович,

суддя Васильківського міжрайонного суду Київської обл.

Перегляд судових рішень в адміністративному процесі – це перевірка рішення суду нижчої інстанції, що здійснюється шляхом перегляду в апеляційному чи касаційному порядку, у формі перегляду судових рішень Верховним Судом України та провадження за нововиявленими обставинами. Питанню перегляду судових рішень в адміністративному процесі присвячено низку праць правознавців. Серед науковців, що досліджували це питання, слід виділити А. Боннера, В. Бринцева, І. Голосніченка, А. Єлістратова, І. Коліушко, О. Пасенюка, Н. Писаренко, Ю. Педька, Н. Саліщевої, А. Селіванова, Ю. Старілова, В. Стефанюка, М. Тищенка, Н. Хаманєвої, Д. Чечота та ін.

Разом із тим досі бракує досліджень питання принципів перегляду судових рішень в адміністративному процесі. Від прийняття Кодексу адміністративного судочинства України почала формуватися адміністративна юстиція в Україні й розвиток захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб від порушень з боку публічної адміністрації. Однією з новел адміністративного процесу стало закріплення принципів адміністративного судочинства.

Принципи перегляду судових рішень в адміністративному процесі випливають із закріплених у ст. 7 Кодексу адміністративного судочинства України принципів адміністративного судочинства. Ці принципи закріплюють вихідні, нормативні положення, що

визначають зміст інституту перегляду судових рішень в адміністративному процесі і є критерієм правомірності поведінки учасників адміністративного судочинства.

Серед закріплених ст. 7 Кодексу адміністративного судочинства України принципів, що розповсюджують свою дію і на перегляд судових рішень в адміністративному процесі, фіксуються такі:

– верховенства права;

– законності;

– рівності всіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом;

– змагальності сторін, диспозитивності та офіційного з'ясування всіх обставин у справі;

– гласності і відкритості адміністративного процесу;

– забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду, крім випадків, установлених Кодексом адміністративного судочинства України;

– обов'язковості судових рішень [1].

Як бачимо, серед принципів адміністративного судочинства наявний принцип забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду, крім випадків, установлених Кодексом адміністративного судочинства України, що фактично є основою для інституту перегляду судових рішень в адміністративному процесі.

Окремо зупинимося на цьому принципі адміністративного судочинства, адже він безпосередньо стосується питання перегляду судових рішень в адміністративному процесі. Цей принцип зафіксовано ст. 129 Конституції України, де закріплено забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, установлених законом. У Кодексі адміністративного судочинства України дублюється цей принцип. Так, ст. 13 Кодексу забезпечує право на апеляційне та касаційне оскарження рішень адміністративного суду, крім випадків, установлених Кодексом для осіб, які беруть участь у справі, а також осіб, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки.

Апеляцією є спосіб оскарження судових рішень, які не набрали чинності, в суді вищої інстанції. Суд апеляційної інстанції переглядає законність та обґрунтованість рішень суду першої інстанції в межах апеляційної скарги. У разі встановлення під час апеляційного провадження порушень, допущених судом першої інстанції, які призвели до неправильного вирішення справи, суд апеляційної інстанції може вийти за межі доводів апеляційної скарги. Під час апеляції можуть досліджуватися нові докази, що не були досліджені в суді першої інстанції, з власної ініціативи або за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, якщо буде визнано обґрунтованим ненадання їх до суду першої інстанції або необґрунтованим відхилення їх судом першої інстанції. Судом апеляційної інстанції не розглядаються позовні вимоги, що не були заявлені в суді першої інстанції.

Касацією є перевірка законності адміністративних судових рішень, що набрали чинності, у суді касаційної інстанції. Вищий адміністративний

суд України є судом касаційної інстанції в адміністративних справах. Підставами касаційного оскарження є неоднакове застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих же норм матеріального права, що потягло ухвалення різних за змістом судових рішень у подібних правовідносинах або встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом.

Суд касаційної інстанції перевіряє правильність застосування судами норм матеріального та процесуального права, правової оцінки обставин у справі і не здійснює дослідження доказів, не може встановлювати та визнавати доведеними обставини, що не були встановлені в судовому рішенні, та вирішувати питання про достовірність того чи іншого доказу. Суд касаційної інстанції переглядає рішення судів у межах касаційної скарги, проте суд може встановлювати порушення норм матеріального чи процесуального права, на які не було посилання в касаційній скарзі [2, с. 15–17].

Зазначені принципи випливають з основних засад судочинства, визначених Конституцією України (ст. 8, 129 та ін.) [3], а також знайшли відбиття в низці інших законів (зокрема в Законі України «Про судоустрій і статус суддів» [4] закріплено принцип верховенства права, на основі якого відбувається організації судової влади та здійснення правосуддя в Україні).

Ці принципи тісно взаємопов'язані і становлять певну систему, при цьому кожен із них відіграє самостійну роль і характеризує адміністративне судочинство як у цілому, так і окремо стадію перегляду судових рішень в адміністративному процесі.

Під час перегляду судових рішень в адміністративному процесі кожен принцип виконує свою роль в організації та діяльності адміністративних судів. Хоча діють вони в сукупності, оскільки мають на меті організувати судові органи та їх діяльність для забезпечення правопорядку й забезпечення захисту від посягань конституційного ладу, політичної й економічної систем, прав, свобод і законних інтересів громадян й інших соціальних цінностей.

Аналіз системи принципів перегляду судових рішень в адміністративному процесі дозволяє дійти висновку про демократичну основу самого адміністративного процесу. Ці принципи є втіленням концептуальних ідеї (постулатів) інституту перегляду судових рішень в адміністративному процесі. Законодавець використовує ці принципи при формулюванні правил перегляду судових рішень в адміністративному процесі. А суди в свою чергу повинні застосовувати ці правила для розв'язання конфліктних правовідносин.

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (преамбула, ст. 6) містить низку принципів, що повинні застосовуватися при здійсненні перегляду судових рішень в адміністративному процесі:

1) верховенство права;

2) справедливий і відкритий судовий розгляд;

3) розгляд упродовж розумного строку;

4) незалежність і безсторонність суду;

5) публічність проголошення судового рішення [5].

Реалізацію на практиці зазначених принципів має здійснювати через свою діяльність Європейський суд з прав людини. Окремі з цих принципів закріплено і в Міжнародному пакті про громадянські та політичні права [6].

Вважаємо, що перелік принципів адміністративного судочинства, закріплений у ст. 7 Кодексу адміністративного судочинства України, які фактично є й принципами перегляду судових рішень в адміністративному процесі, може бути розширено. Так, у науці існує думка, що суд має можливість напрацьовувати у практиці здійснення судочинства й інші сталі підходи, які можуть набути статусу принципів. До таких, виходячи із завдань і спрямованості законодавства про адміністративне судочинство, відносять принципи процесуальної економії, добросовісності суду й учасників процесу, пропорційності тощо [7].

Значення принципів перегляду судових рішень в адміністративному процесі для практики полягає в тому, що їх втілення в життя надає якості правосуддю. Принципи перегляду судових рішень можуть застосовуватися суддями для тлумачення норм адміністративного судочинства при їх застосуванні та усуненні прогалин у них. Відхилення ж від цих принципів призводить до порушення права суб'єктів адміністративного процесу і, як правило, – до неправосудності судових рішень.

У разі відсутності більш конкретної норми принципи перегляду судових рішень в адміністративному процесі, що закріплені в Кодексі адміністративного судочинства України, можуть застосовуватися безпосередньо як нормами прямої дії. Проте таке застосування принципів перегляду судових рішень може призвести до того, що судове рішення і його мотивування не будуть зрозумілі для осіб, які не знають значення цього принципу. Тому недостатньо просто послатися на нього при вирішенні того чи іншого питання. Слід спиратися на наявні нормативні положення, що конкретизують принцип, і застосовувати його в судовому рішенні.

Наразі норми адміністративного процесу в Україні є такими, що динамічно змінюються та корегуються. Наявність принципів адміністративного судочинства в Кодексі адміністративного судочинства України стало результатом теоретичного моделювання вирішення публічно¬правових спорів, запозичень із зарубіжного адміністративного процесу. Закладення принципів в законодавство України дозволило при прийнятті рішень суддями виходити з ситуації, коли окремі положення Кодексу адміністративного судочинства України не враховують усіх нюансів відносин, що реально виникатимуть на підставі цих норм. Відтак при застосуванні положень норм Кодексу адміністративного судочинства України слід виходити із завдань адміністративного судочинства і дотримання змісту його принципів.

Процес прийняття рішення за відсутності конкретного положення для

регулювання певних процесуальних відносин передбачає застосування судом принципів адміністративного судочинства. Так, зважаючи на конкретний принцип, при його застосуванні слід визначити норму, застосування якої випливає з цього принципу. Відповідно до цієї норми суд вирішує питання, тобто ним застосовується норма, реалізація якої випливає з принципу, адже не до всіх життєвих обставин можна застосувати сформульовані в тексті Кодексу адміністративного судочинства України норми. Застосовується норма, що логічно випливає (може бути застосована) зі змісту цього принципу.

Наслідком порушення принципів адміністративного судочинства, а відтак і принципів перегляду судових рішень в адміністративному процесі не буде скасування судового рішення. Таке стане можливим лише у випадках, коли порушення дає об'єктивну можливість для сумніву у правильності судового рішення, адже таке рішення не можна вважати правосудним і його належить у разі оскарження скасувати [7].

Тож підсумовуючи зазначимо, що під принципами перегляду судових рішень в адміністративному процесі слід розуміти визначальні ідеї, згідно з якими відбувається регулювання відносин, що виникають під час перегляду судових рішень в адміністративному процесі. Вони є основними вимогами щодо справедливого перегляду і вирішення справ адміністративної юрисдикції.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України.: від 6 липня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–37. – Ст. 446.

2. Ківалов С. В. Принципи адміністративного судочинства України як основоположні засади формування адміністративної юстиції / С. В. Ківалов // Актуальні проблеми держави і права. – 2005. – Вип. 26. – С. 5–18.

3. Конституція України : Основний Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

4. Про судоустрій і статус суддів : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–42, 43, 44–45. – Ст. 529.

5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : Конвенція Ради Європи від 4 листопада 1950 р. // Урядовий кур'єр від 17 листопада 2010 р. – № 215.

6. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права: Прийнято резолюцією 2200 А (XXI) Генеральної Асамблеї ООН від 16 грудня 1966 р. // Документ ООН A/RES/2200 A (XXI) // Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи / упоряд. Ю. К. Качуренко. – 2-е вид. – К. : Юрінформ, 1992. – С. 36–58.

7. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / 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.

Ковбель М. Н. Принципы пересмотра судебных решений в административном процессе.

В статье исследуется институт пересмотра судебных решений в административном процессе. Автор сосредоточил внимание на выяснении принципов пересмотра судебных решений в административном процессе, осуществил анализ нормативно-правовых актов, содержащих принципы пересмотра судебных решений в административном процессе в Украине на современном этапе.

Ключевые слова: административный суд, дело административной юрисдикции, принципы, пересмотр судебных решений, административный процесс, судопроизводство.

Kovbel M. M. Principles of revision of court decisions are in an administrative process.

In the article the institute of revision of court decisions is probed in an administrative process. An author gave mind on finding out principles of revision of court decisions in an administrative process, carried out the analysis of normative-legal acts, containing principles of revision of court decisions in an administrative process in Ukraine on the modern stage.

Keywords: administrative court, matter of administrative jurisdiction, principles, revision of court decisions, administrative process, legal proceeding.

Стаття надійшла до редакції 12.09.2013

УДК [342.565/.9]:34.037

ПОЗАПРОЦЕСУАЛЬНА ДІЯЛЬНІСТЬ ВИЩИХ ОРГАНІВ СУДОВОЇ ВЛАДИ – ОБ'ЄКТ КОНТРОЛЮ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ

Статтю присвячено обґрунтуванню можливості оскарження актів, дій чи бездіяльності вищих судових органів в Україні в порядку адміністративного судочинства. У ній проаналізовано співвіднесення ознак «суб'єкт владних повноважень» і «владна управлінська функція» згідно з КАС України щодо природи позапроцесуальної діяльності вищих спеціалізованих судів в Україні та зроблено висновок про їхню загальну відповідність.

Ключові слова: суб'єкт владних повноважень, владні управлінські функції, адміністративне судочинство, суд.

Ільницький Олег Володимирович,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного та фінансового права юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка

Максимальна реалізація принципів правової держави вимагає організації системи найбільш повного захисту прав, свобод та інтересів осіб. Традиційно виконання цього завдання значною мірою покладається на судову владу як автономне та незалежне утворення в системі публічної влади, яка покликана через особливий вид правозастосування – здійснення правосуддя – надати захист законним правам, свободам чи інтересам будь-якої особи від будь-якого порушника. Здійснення правосуддя – специфічна форма державно-владної діяльності, що володіє спеціальним нормативно-правовим регулюванням і відповідними правилами, які гарантують досягнення поставленої мети.

Водночас судова гілка влади є системним елементом державної влади, організація структури якої підкоряється правилам публічного управління в рамках державних інституцій. Питання природи діяльності, яка здійснюється судами та їхніми посадовими особами поза межами залів судових засідань, є цікавим і дискусійним, практичне значення якого розкривається в тому разі, якщо в рамках цієї позапроцесуальної діяльності відбувається порушення прав, свобод та інтересів осіб.

Традиційною в нашому розумінні формою діяльності вищих судових інстанцій в Україні є надання

роз'яснень та узагальнень у формі відповідних постанов пленумів вищих судів. Ні для кого з юристів-практиків не є таємницею реальне вагоме значення таких документів під час судового розгляду, яке істотно відрізняється від формального статусу цих актів згідно з п. 4 ч. 1 ст. 32, п. 6 ч. 2 ст. 36 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 р. Однак, як засвідчує практика, зазначений механізм доволі часто застосовується вищими судовими інстанціями всупереч його дійсному призначенню та, більше того, всупереч наданим повноваженням: доволі часто замість роз'яснень законодавства ми отримуємо абсолютно нову норму за змістом, яка суперечить тому ж таки закону чи навіть Конституції України. Хто і як має вирішувати суперечність у такому разі, та чи підлягає вона вирішенню взагалі?

Вирішення цієї проблеми потребує комплексного підходу до дослідження природи діяльності вищих судових інстанцій під час здійснення позапроцесуальної діяльності та основних засад контролю за діяльністю публічної адміністрації. Теоретичні засновки, дотичні до заявленої проблематики, ми можемо знайти у роботах В. Авер'янова, О. Андрійко, В. Бевзенка, І. Коліушка, Т. Коломоєць, О. Кузьменко. Однак прямої відповіді немає. Та й практика є вкрай непослідовною, доволі часто стаючи заручником суб'єктивізму та політичної доцільності, які підміняють виважений фаховий підхід.

Завданням цієї статті є започаткувати на підставі теоретичних положень і матеріалів практики фахову дискусію щодо природи та значення позапроцесуальної діяльності вищих судових органів влади і запропонувати можливі шляхи організації контролю.

З моменту введення в дію Кодексу адміністративного судочинства України активізувався «перерозподіл» судової компетенції. Однією зі сфер найгостріших суперечок з цього питання стали земельні суперечки, а саме з приводу реалізації компетенції щодо управління земельною власністю. Однак норми Конституції України, КАС України та інших процесуальних кодексів, розтлумачені Конституційним Судом України у Рішенні від 1 квітня 2010 р. № 10-рп/2010 [1], чітко та офіційно визначили, що до публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, віднесено земельні спори фізичних чи юридичних осіб з органом місцевого самоврядування як суб'єктом владних повноважень, пов'язані з оскарженням його рішень, дій чи бездіяльності (абз. 3, 4 п. 1 резолютивної частини Рішення). Незважаючи на це, Пленум Вищого господарського суду України у своїй Постанові від 17 травня 2011 р. № 6 «Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин» (п.п. 1.2.2, 1.2.4) [2], а за ним і Пленум Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ (п.п 6, 7 Постанови від 1 березня 2013 р. № 3 «Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ» [3]) «з метою однакового і

правильного застосування судами норм матеріального і процесуального права» надають діаметрально протилежні роз'яснення, самовільно змінюючи підвідомчість цих справ на власну користь.

Намагання вирішити зазначену, очевидно помилкову, ситуацію шляхом звернення до Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів не дають жодного результату – їхні відповіді лише визначили нові проблеми – відсутність дієвих механізмів контролю за виконанням рішень Конституційного Суду та необхідність існування координаційного центру щодо вироблення єдиної судової практики в рамках розрізнених судових юрисдикцій (яким до 2010 року був Верховний Суд).

З одного боку, відповідні роз'яснення не є джерелами права та підставами для виникнення, зміни чи припинення правовідносин. Офіційно нижчі суди не зв'язані змістом наданих роз'яснень та узагальнень, а приймають судові рішення виходячи з чинного законодавства та заснованого на ньому власного переконання. Однак ось уже тривалий час ця офіційна позиція не лише не діє на практиці, а й утрачає одностайність у теорії. Акти вищих судових інстанцій України (роз'яснення, видані у формі постанов пленумів вищих судів, інформаційних листів тощо) у сьогоднішніх умовах не можуть бути визнані нормативними актами, що містять будь-які правові норми, але, на нашу думку, є важливим джерелом регулювання роботи судів України із застосування норм матеріального права та дотримання процесуальних приписів [див. про це: 4, с. 31–33]. А тому, надаючи роз'яснення, які суперечать законодавству, вищі судові інстанції прямо виходять за межі наданих їм повноважень і порушують засади наявного правопорядку в державі, дезорієнтують суди підпорядкованої їм юрисдикції, а отже і порушують право на належний судовий розгляд і правовий захист осіб.

Вважаємо, що єдиним нормативним механізмом протидії цьому повинна стати сама ж судова влада, але вже шляхом здійснення своєї прямої функції – правосуддя (розв'язання суперечок щодо законності рішень, дій чи бездіяльності вищих судових органів поза межами здійснення ними судочинства). Розглядати ж такі справи, на нашу думку повинні адміністративні суди, виходячи зі сформованих у ст.ст. 3, 17 КАС України ознак справ адміністративної юрисдикції.

Підставами для цього є такі аргументи: згідно з п. 5 ст. 31 та ст. 36, ст. 45 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у Верховному та вищих спеціалізованих судах діють пленуми для вирішення низки питань. Серед них пленуми вищих спеціалізованих судів надають роз'яснення рекомендаційного характеру з питань застосування спеціалізованими судами законодавства при вирішенні справ відповідної судової юрисдикції. Основною метою діяльності пленуму Закон проголошує вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням єдності судової практики у справах відповідної судової юрисдикції. Таким чином, пленум вищого спеціалізованого суду є нормативно визначеним допоміжним

інструментом вироблення владних рішень у межах діяльності вищого спеціалізованого суду щодо здійснення владно-організуючого впливу на діяльність судів відповідної гілки судової юрисдикції.

Частина 7 статті 36 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» містить припис, яким визначає, що секретар пленуму вищого спеціалізованого суду організовує роботу секретаріату пленуму, підготовку засідань пленуму, забезпечує ведення протоколу та контролює виконання постанов, прийнятих пленумом вищого спеціалізованого суду. Це доводить владно-управлінський вплив діяльності вищого спеціалізованого суду при прийнятті відповідних роз'яснень у формі постанов пленуму, оскільки контроль є невід'ємною ознакою відносин «влади-підпорядкування» і можливий лише між контрольним і підконтрольним органами (у структурному чи функціональному сенсі).

Також згідно зі ст. 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України. Прочитання цього конституційного положення стверджує той факт, що повноваження є елементом владного статусу суб'єкта, що діє від імені держави, водночас функціональний розподіл державної влади передбачає три її складових – законодавчу (законотворчість), виконавчу (управління (адміністрування) та судову (правосуддя) функції. Оскільки при наданні роз'яснень, як форми реалізації державної влади вищими спеціалізованими судами через їх пленуми, не йдеться про законотворчість чи правосуддя, має місце реалізація управлінської компетенції всередині системи організації судової влади через використання визначених законодавством повноважень.

Дослідження позицій науковців щодо поняття «владні управлінські функції» дозволяють обґрунтовано припускати, що первинно зазначена конструкція з означенням «управлінські» була використана не для позитивного, а радше для негативного окреслення предмета адміністративної суперечки – відмежування від об'єктів контролю адміністративних судів суб'єктів та видів державно-владної діяльності в рамках реалізації законотворчої функції та здійснення правосуддя. Влада законодавча та судова у своєму «чистому» процедурному вигляді за своїм характером не є управлінською, а отже не підпадає під судовий контроль у формі адміністративного судочинства [5, с. 176]. Це навіть стало підставою для висновків дослідників, що термін *суб'єкт владних повноважень* у КАС України вжито у вузькому значенні, адже владними є й повноваження парламенту ухвалювати закони та повноваження суду здійснювати правосуддя [6, с. 52], однак їх реалізація не створює підстав для пред'явлення адміністративного позову. Натомість при здійсненні інших форм діяльності парламент і судові органи чи їх посадові особи можуть бути відповідачами в адміністративних справах.

Комплексний аналіз визначення «суб'єкт владних повноважень» при встановленні компетенції адміністративних судів дав підстави В. Авер'янову обґрунтовано припустити, що наявність «владних управлінських функцій» означає, що цей суб'єкт наділений адміністративною правосуб'єктністю, яка реалізується через певний обсяг конкретних прав і обов'язків (повноважень), необхідних для здійснення управлінської діяльності в тій чи іншій сфері публічної влади. А управлінську діяльність слід тлумачити як владно-організуючу діяльність органів виконавчої влади, здійснювану шляхом нормотворчого та розпорядчого впливу на відповідні суспільні відносини і процеси в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах, а також внутрішньоорганізаційну діяльність апаратів усіх державних органів щодо забезпечення належного виконання покладених на них завдань, функцій і повноважень [5, с. 126, 129].

Усе це дає теоретичні підстави стверджувати наявність ознак суб'єкта владних повноважень у розумінні п. 7 ст. 3 КАС України за вищими спеціалізованими судами за умов надання ними відповідних роз'яснень судам нижчого рівня з питань застосування законодавства щодо вирішення справ відповідної судової юрисдикції та відносити оскарження дій, рішень і бездіяльності, що зроблені під час цієї процедури, до юрисдикції адміністративних судів на підставі ст. 17 КАС України.

Натомість Окружний адміністративний суд міста Києва, Київський апеляційний адміністративний суд та Вищий адміністративний суд України відмовили у відкритті провадження у справі про оскарження дій Вищого господарського суду України щодо надання незаконних роз'яснень з підстав п. 1 ч. 1 ст. 109 КАС України (справа не підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства). Формальна причина такого присуду полягала у складності термінологічної конструкції суб'єкт владних повноважень, що використовується для формування юрисдикції адміністративних судів, на чому вже тривалий час акцентують дослідники, та її співвідношення зі статусом пленуму вищого спеціалізованого суду. Оскільки суб'єктом владних повноважень є лише відповідний орган при здійсненні владних управлінських функцій, а управлінська функція розглядається як складова здійснення виконавчої влади, відповідно застосування цієї конструкції до діяльності в межах реалізації компетенції органами судової влади адміністративним судом видалося неможливим: «Враховуючи те, що надання роз'яснень Пленумом Вищого господарського суду України не є управлінською діяльністю суду, а є одним із тих повноважень суду, які спрямовані на формування єдиної правової системи, сприянню однакового застосування норм права судами нижчих інстанцій… колегія суддів Київського апеляційного адміністративного суду дійшла висновку про обґрунтованість постановлення ухвали судом першої інстанції про відмову у відкритті провадження у справі» (з ухвали Київського апеляційного

адміністративного суду від 15 травня 2012 р. у справі № 2а-11755/11/2670, залишеної без змін Вищим адміністративним судом України [7; 8]).

Такий висновок заперечується тим, що у КАС України значення поняття «суб'єкт владних повноважень» установлюється через широке розуміння управлінської діяльності, про що свідчить віднесення до юрисдикції адміністративних судів і актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, виборчого процесу, які мають надзвичайно мало спільного з «чистим» управлінням.

Також звертає на себе увагу очевидна непослідовність: той же Окружний адміністративний суд міста Києва своєю Ухвалою від 9 грудня 2012 р. у справі № 2а-13416/11/2670 [9] за позовом до Пленуму Верховного Суду України відзначив, що відповідно до ч. 6 ст. 111 Конституції України рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту приймається Верховною Радою України не менш як трьома четвертими від її конституційного складу після перевірки справи Конституційним Судом України й отримання його висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент та отримання висновку Верховного Суду України про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину. Статтею 110 Конституції України встановлено, що неможливість виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я має бути встановлена на засіданні Верховної Ради України і підтверджена рішенням, прийнятим більшістю від її конституційного складу на підставі письмового подання Верховного Суду України (за зверненням Верховної Ради України) і медичного висновку. Вирішення цих питань законодавством віднесено до повноважень саме Пленуму Верховного Суду України, що, на думку суду, має беззаперечні ознаки здійснення ним владних управлінських функцій.

Чим ці повноваження Пленуму відрізняються від інших і чому порівняно з іншими мають безспірний статус «управлінських» – лише прояв юридичної еквілібристики з боку суду.

Однак, якщо щодо процитованих вище висновків Окружного адміністративного суду міста Києва можуть існувати обґрунтовані упередження виходячи з неоднозначної суті справи, яка розглядалася, то одна з останніх постанов Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 р. № 8 «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» [10] у п. 3 вказує на те, що для цілей і завдань адміністративного судочинства владну управлінську функцію необхідно розуміти як діяльність усіх суб'єктів владних повноважень із виконання покладених на них Конституцією чи законами України завдань. На нашу думку, у цілісному взаємозв'язку з нормами ч. 2 ст. 6 Конституції України (спеціальнодозвільний принцип, який взагалі виключає існування будь-якої діяльності від імені держави поза межами законодавчого регулювання)

визначання суб'єкта владних повноважень через здійснення владних управлінських функцій у їх широкому розумінні означає віднесення до юрисдикції адміністративних судів будь-яких суперечок, що виникають з діяльності органу держави, місцевого самоврядування чи іншого суб'єкта у сфері публічно-правових відносин, за винятком конституційно-правових, із вчинення кримінальних чи адміністративних правопорушень і судово-процесуальних. А це повною мірою відповідає принципам обраної Україною моделі публічного адміністрування та заснованого на ній судового контролю.

Сьогоднішня ситуація з відмовою здійснювати розгляд таких категорій справ у судах є загрозливою з точки зору забезпечення права на справедливий суд (ст. 6 Конвенції про захист прав та основоположних свобод 1950 р.). Це випливає з Рішення Європейського суду з прав людини від 31 липня 2012 р. у справі «Шаповалов проти України» («Shapovalov v. UKRAINE» № 45835/05) [11]. Виходячи з відмови національних судів розглядати по суті справу заявника, яка випливала з виборчого процесу, Європейським судом було встановлено порушення п. 1 ст. 6 Конвенції з огляду на те, що сама сутність на доступ до суду була порушена відмовою у справедливому судовому розгляді через відсутність одностайної позиції національних судів щодо застосовності певного законодавчого акта стосовно розгляду скарг заявника та закриття провадження у справі заявника без її розгляду суті.

Вважаємо, що аналогія з ситуацією щодо оскарження позапроцесуальних рішень, дій чи бездіяльності органів судової влади – очевидна. Про це свідчить доступна для загалу опублікована практика [див. про це: 12].

Цим ігноруються і положення Конституції України, тлумачення ст. 55 та ст. 124 якої дали підстави сформулювати правило, за яким судам в Україні підвідомчі будь-які звернення фізичної особи щодо захисту своїх прав і свобод. Тому суд не може відмовити у правосудді, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх права і свободи порушено чи порушуються або створено чи створюються перешкоди для їх реалізації, або має місце інше ущемлення прав і свобод [13].

Передбачаючи низку справедливих скептичних зауважень з приводу того, чи можуть суди здійснювати ефективний контроль за актами узагальнень, що приймаються за участю тих же суддів або й суддів вищого рівня, слід відзначити, що йдеться про побудову певної моделі взаємовідносин у державі та організації здійснення державної влади, де здійснення правосуддя та реалізація інших функцій органами судової влади – зовсім різні за своєю метою, значенням, природою та статусом суб'єктів здійснення форми діяльності. Більше того, завданням здійснення судового контролю є не підміна пленумів чи інших органів, а лише оцінка законності їхньої діяльності з погляду наявності відповідних повноважень і дотримання вимог щодо процедури їхньої реалізації. Щоправда, такий специфічний предмет позову вимагає

впровадження спеціального процесуального порядку його розгляду в межах позовного провадження.

Список використаних джерел:

1. Рішення Конституційного Суду України у справі у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень ч. 1 ст. 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» ст. 12 Земельного кодексу України, п. 1 ч. 1 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України від 1 квітня 2010 р. № 10-рп/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 27. – Ст. 31.

2. Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин : Постанова Пленуму Вищого господарського суду України від 17 травня 2011 р. № 6 // Вісник господарського судочинства. – 2011. – № 3. – Ст. 6.

3. Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ : Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ від 1 березня 2013 р. № 3 // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/ laws/show/v0003740-13.

4. Ільницький О. В. Земельні спори та порядок їх вирішення в Україні: адміністративно-правовий підхід : монографія / О. В. Ільницький. – Л. : ФОП П'ятаков Ю. О., 2011. – 338 с.

5. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К. : Істина, 2007. – 607 с.

6. Кодекс адміністративного судочинства: [науково-практичний коментар] / [Центр політико-правових реформ; за заг. ред. Р. О. Куйбіди]. – 3-тє вид., допов. – К. : Юстиніан, 2009. – 976 с.

7. Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 15 травня 2012 р. у справі № 2а-11755/11/2670 // Архів Київського апеляційного адміністративного суду: справа № 2а-11755/11/2670.

8. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 27 липня 2012 р. у справі № К/9991/47710/12 // Архів Вищого адміністративного суду України : справа № К/9991/47710/12.

9. Ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва від 9 грудня 2012 р. у справі № 2а-13416/11/2670 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.reyestr.court.gov.ua/ Review/21784671.

10. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 р. № 8 // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/card/v0008760-13.

11. Рішення Європейського суду з прав людини від 31 липня 2012 р. у справі «Шаповалов проти України» («Shapovalov v. UKRAINE» № 45835/05) // Офіційний вісник України. – 2012. – № 47. – Ст. 113.

12. Ухвала Конституційного Суду України від 6 липня 2011 р. у справі № 2-26/2011 у справі за конституційним зверненням Дніпропетровської обласної громадської організації правового захисту «Громадяни» щодо офіційного тлумачення положень ч. 2 ст. 124 Конституції України, ч. 1, 2 ст. 2, ч. 1, п. 1 ч. 2 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України про відмову у відкритті конституційного провадження (щодо юрисдикції адміністративних судів у справах про оскарження узагальнень судової практики Верховним Судом України) // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v026u710-11.

13. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абз. 3, 4, 5 ст. 248-3 Цивільного процесуального кодексу України та за конституційними зверненнями громадян Будинської Світлани Олександрівни і Ковриги Сергія Володимировича щодо офіційного тлумачення положення абз. 4 ст. 248-3 Цивільного процесуального кодексу України (справа щодо конституційності ст. 248-3 ЦПК України) від 23 травня 2001 р. № 6-рп/2001 (абз. 6 п. 3) // Офіційний вісник України. – 2001. – № 22. – Ст. 89.

Ильницкий О. В. Внепроцессуальная деятельность высших органов судебной власти – объект контроля административных судов.

Статья посвящена обоснованию возможности обжалования актов, действий или бездеятельности высших судебных органов в Украине в порядке административного судопроизводства. В ней проанализировано соотнесение признаков «субъекта властных полномочий» и «властной управленческой функции» согласно КАС Украины с природой внепроцессуальной деятельности высших специализированных судов в Украине и сделан вывод об их общем соответствии.

Ключевые слова: субъект властных полномочий, властные управленческие функции, административное судопроизводство, суд.

Ilnytskyj O. V. Non-procedural Activity of the Supreme Judicial Authority as an Object of the Control of Administrative Courts.

This article is devoted to the possibility of appeal against acts, actions or omission of the supreme judicial authority in Ukraine in the administrative legal proceedings. In accordance with the Code of Administrative Procedure of Ukraine the author analyzes the correlation of signs of «subjects of authority» and «authority administrative function» with non-procedural nature of specialized supreme courts in Ukraine. The conclusion of their total compliance is made.

Keywords: subjects of authority, administrative functions, administrative legal proceedings, court.

Стаття надійшла до редакції 18.06.2013

УДК 342.92

ПУБЛІЧНИЙ ІНТЕРЕС У КОНТЕКСТІ ВИЗНАЧЕННЯ ПІДСУДНОСТІ ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРІВ

Статтю присвячено аналізу сутності та змісту категорії «публічний інтерес у земельних правовідносинах». Зазначене завдання вирішується крізь призму розмежування судових юрисдикцій під час вирішення земельних спорів за участю органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: публічний інтерес, публічно-правовий спір, земельні правовідносини.

Ільків Наталія Володимирівна,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри господарсько-правових дисциплін юридичного факультету Львівського державного університету внутрішніх справ

Конституція України 1996 р., легітимізуючи засади правової, демократичної та соціальної держави, закріплює, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. При цьому держава бере на себе головний обов'язок щодо утвердження і забезпечення прав і свобод, засвідчує свою відповідальність перед людиною як найвищою соціальною цінністю (ст. 3). Важливою гарантією цього конституційного принципу є право кожного на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55 Конституції України). Згідно з ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) [1] 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 під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ.

Як справедливо зазначається в юридичній літературі, зміст цього нормативного формулювання увібрав ідею забезпечення судового захисту прав осіб

у специфічних нерівноправних відносинах з державою, але вмістив чи не найсуперечливіші питання сучасної української правової системи (що здобуває вичерпну ілюстрацію на прикладі справ у спорах, пов'язаних із земельними відносинами) [2, с. 47]. Справа в тому, що прийняття КАС України та формування системи адміністративних судів України зумовило виникнення низки гострих практичних проблем, пов'язаних із запровадженням поняття «публічно-правовий спір». Зумовлені вони відсутністю законодавчого та плюралістичного наукового визначення публічно-правових спорів, їх правової природи, а також тим, що у рамках розгляду цих спорів часто зачіпаються приватноправові відносини. Аналіз законодавства та судової практики свідчить, що земельні спори найчастіше є багатоаспектними, тобто включають в себе як приватні інтереси суб'єкта, так і публічні інтереси. Під час розгляду судами цих спорів саме неврегульованість питання щодо співвідношення публічного та приватного в земельному праві викликає низку проблем у розмежуванні компетенції адміністративних та інших судів.

У вітчизняній науковій літературі активно обговорюється питання про розмежування судових юрисдикцій під час вирішення земельних спорів. Загальнонауковим теоретичним підґрунтям у дослідженні цієї проблематики стали праці провідних фахівців у галузі адміністративного та земельного права, зокрема Б. Авер'янова, В. Андрейцева, Г. Балюк, Д. Бусуйок, А. Гетьмана, Н. Кузнецової, М. Шульги та інших дослідників. Для обґрунтування підсудності земельних спорів аналізуються різні підстави, зокрема досліджується природа приватноправових і публічно-правових відносин. Відповідно актуальність теми зумовлює підвищену увагу науковців до питань, пов'язаних з тим чи іншим аспектом приватного та публічного права. У цьому напрямку важливими є наукові напрацювання щодо окремих складових проблеми (С. Алексєєв, М. Васильєва, О. Гончарук, С. Михайлов, Ю. Тихомиров, О. Харитонов, Ю. Шемшученко та інші).

Незважаючи на отримані результати і накопичений досвід, існує низка теоретичних і практичних проблем, пов'язаних з дослідженням публічного інтересу в земельних правовідносинах.

Метою цього дослідження є визначення змісту публічного інтересу в земельних правовідносинах та його впливу на вирішення питання підсудності земельних спорів за участю органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Трансформація окремих земельних правовідносин із публічно-правових у приватноправові, з одного боку, та особливості земельного законодавства, яке регулює відносини не лише з метою забезпечення права на земельні ділянки його суб'єктів, а й для раціонального використання та охорони земель (ст. 4 Земельного Кодексу [3]), – з іншого – породжують доволі складні питання для процесуальних галузей права. Складність розмежування повноважень держави та територіальної

громади як власника земельної ділянки та як політичного суверена ускладнює процес розмежування судових юрисдикцій під час вирішення земельних справ.

Пленум Вищого господарського суду України (далі – ВГС України) у постанові «Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин» [4] роз'яснив судам господарської юрисдикції норми, зокрема щодо визначення підсудності земельних спорів суб'єктів господарювання з владними органами, а також окремі процедурні та матеріальні нюанси розгляду цих справ саме в порядку господарського судочинства, зважаючи на їх приватноправовий характер.

Водночас іншу позицію зайняв Вищий адміністративний суд України (далі – ВАС України), який наполягає, що земельні спори з владними органами у разі здійснення ними владних управлінських функцій є публічно-правовими, а отже і розглядатися повинні адміністративними судами (п. 12 постанови «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» [5]). У постанові вказується на відсутність законодавчого визначення публічно-правового спору й пропонується їх виокремлення через протиставлення приватноправовим, беручи за основу публічно-правовий зміст (характер) цих спорів. При цьому, пропонуючи вирішувати питання про віднесення норми до публічного права, а спору – до публічно-правового, ВАС України вказує судам на необхідність урахування загальнотеоретичних і законодавчих критеріїв, насамперед називаючи суб'єктний склад. Погоджуючись з тим, що цей критерій має важливе значення, слід зазначити, що аналіз судової практики призводить до висновку, що насамперед слід брати до уваги характер відносин, які зумовили виникнення спору.

Д. Бусуйок, досліджуючи природу приватних, публічних і приватно-публічних земельних відносин, початково вказує на визначальну роль суб'єктного складу для їх природи, але в подальшому робить висновок про два різновиди публічних земельних правовідносин з урахуванням предмета, методів і типів правового регулювання земельних відносин, підстав виникнення земельних правовідносин, нормативно-правових актів, де закріплено приписи, за допомогою яких здійснюється регулювання відповідних земельних відносин, порядок захисту порушених земельних прав [6, с. 428].

Логічним і послідовним є вміщення в постанові ВАС правил відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів юрисдикції. Це зокрема: понятійно-функціональне (визначення адміністративної справи, що наведене у п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС України); визначення видів публічних правовідносин, зазначених у ч. 1 ст. 17 КАС України; установлення переліку публічно-правових спорів, що підпадають під юрисдикцію адміністративних судів (ч. 2 ст. 17 КАС України); установлення переліку публічно-правових справ, що не належать до предмета адміністративної юрисдикції (ч. 3 ст. 17 КАС України).

Однак критична проблематичність, пов'язана з відсутністю єдиних

концептуальних підходів до предмета, неможливістю чіткого перерахування усіх можливих спорів і вказівкою ВАС України на те, що відправною точкою для визначення підсудності земельних справ повинен стати публічно-правовий зміст (характер) земельного спору, зумовлює пошук критеріїв поділу права на публічне та приватне. Оскільки загальновизнано, що такий поділ ґрунтується на відмінностях між окремими охоронюваними інтересами, то важливим є з'ясування поняття «публічний інтерес у земельних правовідносинах».

Якщо звернутися до першоджерел філософії права, то перші наукові розвідки проблематики публічного інтересу у праві відображено у працях англійського філософа епохи Просвітництва Дж. Локка. Серед громадянських інтересів він виділяв право володіння землею, зазначаючи, що обов'язок громадянської влади – забезпечити людям взагалі і кожному окремо справедливе володіння зазначеними речами шляхом неупередженого виконання справедливих законів [7, с. 92]. Аналіз його праць вказує, що до публічних інтересів він відносив як колективні, так і індивідуальні природні невід'ємні права людини.

У цілому під публічним інтересом розуміють визнаний державою та забезпечений правом інтерес соціальної спільноти, задоволення якого є гарантією її існування та розвитку [8, с. 55] Як зазначає К. Тотьєв, публічність інтересу означає, що його суб'єктом (носієм) є суспільство як органічне ціле [9, с. 25].

Таким чином, у дослідженні публічного інтересу слід виходити з того, що об'єднувальним моментом завжди будуть наявні життєво важливі для всього суспільства потреби. Реалізація публічного інтересу суб'єктами земельного права постає як об'єктивна потреба, зумовлена законами природи (екологічна потреба). Тобто стрижневим моментом будуть об'єктивні потреби суспільства щодо необхідності забезпечення пріоритетності вимог екологічної безпеки у використанні земельної ділянки над економічними, а також здійснення контролю за використанням і охороною земель. Саме це положення є головним під час обґрунтування необхідності врахування публічного інтересу у земельних правовідносинах, але неповним. Слід погодитися з Д. Бусуйок, яка зазначає, що суспільний інтерес передбачає вчинення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування дій з проведення земельної реформи; завершення роздержавлення та приватизації земель, що перебувають у державній та комунальній власності; забезпечення раціонального використання та охорони земель шляхом здійснення всебічного та повного контролю за дотриманням вимог земельного законодавства, планування використання земель, їх моніторингу; розширення випадків надання земельних адміністративних послуг тощо [6, с. 427].

У правовій науці під час розгляду поняття публічного інтересу важливим є питання: чи співпадають інтереси суспільства і держави і чи можна їх вважати тотожними? Безумовно, публічні інтереси суспільства і держави не є тотожними, однак повинні становити єдине ціле.

Як справедливо відзначає О. Вінник, успішність реалізації публічних інтересів значною мірою залежить від того, наскільки в них повно враховано найтиповіші приватні інтереси, а поняття публічного інтересу визначає як відображення в праві відгармонізованих і збалансованих інтересів держави, усього суспільства [10, с. 5].

В аспекті забезпечення земельних прав виражаються та поєднуються як приватні, так і публічні інтереси. Таке поєднання інтересів є явищем закономірним. Воно пояснюється цінністю земель як для окремої особи, так і для держави та суспільства в цілому. Погоджуючись з О. Вінник щодо взаємозв'язку цих груп інтересів, слід зауважити, що у земельній сфері реалізація публічних інтересів є умовою для реалізації приватних інтересів. Правомірність твердження про органічне поєднання інтересів у забезпеченні земельних прав доводиться з аналізу національного законодавства.

По-перше, стаття 14 Конституції України гарантує право власності на земельні ділянки та надає можливість його набуття різними суб'єктами виключно відповідно до закону. Зрозуміло, що цю норму спрямовано на забезпечення приватних інтересів, але в ефективному та безпечному використанні цієї власності зацікавлено все суспільство, а тому відповідно до ч. 3 ст. 13 та ч. 7 ст. 41 Конституції України «власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству», «використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі». У цьому виражається публічний інтерес, який у цих відносинах пояснюється насамперед тим, що він пов'язаний з найважливішими потребами суспільства.

Крім того особливу увагу слід звернути на категоричність у визначенні способів набуття прав на земельні ділянки різними суб'єктами – «виключно відповідно до закону».

По-друге, публічні інтереси мають характер усезагальний. Вища цінність земель відображена на конституційному рівні. Зокрема ст. 14 Конституції України та ст. 1 Земельного Кодексу проголошують землю основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Оскільки публічними є суспільні інтереси, які забезпечуються та охороняються державою, держава здійснює заходи з реалізації публічного інтересу безпосередньо або встановленням нормативних приписів, обмежень, заборон, які регламентують діяльність суб'єктів права. Виходячи з цього сумнівним є віднесення постановою Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ (далі – ВСС України) «Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ» (п. 7) [11] до приватноправових спорів спори про припинення права користування земельною ділянкою.

Справи про примусове припинення прав на земельну ділянку повинні вирішуватися за правилами КАС України, оскільки позивачем у переважній більшості таких справ будуть органи державної влади чи органи місцевого самоврядування, причому

в таких спірних правовідносинах вони будуть діяти як суб'єкти, які здійснюють свої владні управлінські повноваження у сфері використання та охорони земель; а також вимоги використання земельної ділянки за цільовим призначенням, недопущення порушень законодавства, пов'язаних із забрудненням земель радіоактивними і хімічними речовинами, відходами, стічними водами, використанням земель способами, які завдають шкоди здоров'ю населення та ін. (невиконання яких розглядається як підстави припинення права користування, передбачені ст. 143 Земельного Кодексу), є не що інше як обов'язки суб'єктів, спрямовані на реалізацію публічного інтересу в земельних правовідносинах.

По-третє, у належній організації контролю за використанням і охороною земель зацікавлена як окрема особа, так і все суспільство, і тому Закон України «Про державний контроль за використанням і охороною земель» віддзеркалює публічний інтерес. У Преамбулі зазначається, що цей Закон спрямовано на забезпечення раціонального використання і відтворення природних ресурсів та охорону довкілля. З метою забезпечення ефективного управління в галузі використання та охорони земель законом передбачено систему такого управління, зокрема для цього створюється відповідна система органів державної влади.

У постанові ВСС України робиться висновок, що «справи щодо визнання недійсними рішень органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо видання дозволу на виготовлення (розроблення) проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, вирішення інших питань, що відповідно до закону необхідні для набуття і реалізації права на землю, про надання чи передачу земельної ділянки у власність або користування чи невирішення цих питань, … розглядаються в порядку цивільного судочинства», виходячи з того, що «захист судом прав на землю у цих відносинах здійснюється способами, визначеними ст.ст. 16, 21, 393 Цивільного Кодексу, ст. 152 Земельного Кодексу, зокрема шляхом визнання недійсними рішень органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування» [11].

На підставі цього ж аргументу М. Стахурський обґрунтовує підсудність спорів, що випливають з відносин власності на земельну ділянку загальним судам. Він посилається на ту обставину, що передбачені законодавством як гарантії прав на землю акти органів державної влади чи місцевого самоврядування, видані ними як власниками належних державі чи територіальній громаді земель, позбавлені ознаки владності в управлінській функції та спрямовані на здійснення повноважень володіння, користування та розпорядження належними їм землями; ці органи діють як й інші приватні власники земельних ділянок – юридичні та фізичні особи. Та обставина, що держава чи територіальна громада здійснює управління належними їм на праві власності землями не лише у власних інтересах, а в інтересах усього народу України, територіальної громади, окремих

громадян чи юридичних осіб, на його думку, не має в цьому разі принципового значення [12, с. 65].

З цього приводу слушною є думка Д. Бусуйок, яка зазначає, що під час регулювання приватних земельних відносин відбувається поєднання двох типів правової регламентації суспільних відносин – загальнодозвільного та спеціальнодозвільного. Відповідно до другого типу чітко визначаються у Земельному Кодексі України повноваження власника земельної ділянки, підстави примусового припинення прав на земельну ділянку. При цьому вчена правильно зазначає, що «публічний власник, яким є держава та органи місцевого самоврядування, не може діяти керуючись суб'єктивними інтересами, сформованими в межах відповідного органу, а повинен діяти в інтересах всього суспільства…» [6, с. 427].

Разом із тим складно погодитися з її висновком про те, що спори щодо оскарження відмови в передачі земельної ділянки у власність підсудні загальним чи господарським судам, оскільки «інтереси особи, з метою задоволення якої провадять свою діяльність органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, є тим, що обумовлює приватність правовідносин із надання земельних адміністративних послуг, …а повноваження власника земельної ділянки і способи їх реалізації – приватність правовідносин із реалізації державної та комунальної власності на землю». Дійсно, відбулася зміна акцентів у адміністративно-правовому регулюванні, однак досліджуваним відносинам насамперед притаманна ознака публічності: з одного боку держава, діючи в інтересах особи, забезпечує її земельні права, а з іншого – вона як суверен повинна забезпечити здійснення єдиного порядку оформлення переходу прав на земельну ділянку, визнання факту їх виникнення, зміни чи припинення, гарантувати відповідність земельної документації вимогам законодавства тощо та з метою забезпечення об'єктивних потреб усього суспільства щодо пріоритетності вимог екологічної безпеки, раціонального використання та охорони земель. Серед принципів земельного законодавства (ст. 5 Земельного Кодексу) визначальними є ті, що вказують на публічно-правовий характер земельних правовідносин, зокрема принцип поєднання особливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу й основного засобу виробництва, забезпечення раціонального використання та охорони земель, пріоритету вимог екологічної безпеки. Застосування поряд з імперативним методом правового регулювання земельних відносин диспозитивного методу не призводить до втрати публічного інтересу чи применшення його значення у цих відносинах.

Ураховуючи наведене, у кожному конкретному випадку звернення до суду з вимогою про вирішення земельного спору, розгляду судом справи, стороною в якій буде орган державної влади чи місцевого самоврядування, необхідно проводити детальний аналіз спірних правовідносин на предмет наявності публічного інтересу. Цілком можливо, що лише наявність сформульованих теорією і

судовою практикою принципів забезпечення балансу приватного і публічного інтересів дозволила б уникнути труднощів, помилок і суперечностей під час вирішення спорів, у яких поєднуються інтереси, охоронювані у приватному і публічному порядку.

Список використаних джерел:

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

2. Осетинський А. Юрисдикція судів з розгляду земельних спорів: розмежування чи конкуренція? / А. Осетинський // Право України. – 2009. – № 9. – С. 45–48.

3. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.

4. Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин : постанова Пленуму Вищого господарського суду України від 17 травня 2011 р. № 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/ laws/show/v0006600-11.

5. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 р. № 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/v0008760-13.

6. Бусуйок Д. В. Публічні, приватні та публічно-приватні земельні правовідносини / Д. В. Бусуйок // Правова держава. – 2012. – Вип. 22. – С. 425-435.

7. Локк Дж. Избранные философские произведения : в 2-х тт. / Джон Локк. – М. : Мысль, 1960. – Т. 2. – 356 с.

8. Тихомиров Ю. А. Публичное право / Ю. А. Тихомиров. – М., 1995. – 467 с.

9. Тотьев К. Ю. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве / К. Ю. Тотьев // Государство и право. – 2002. – № 9. – С. 23–29.

10. Вінник О. М. Теоретичні аспекти правового забезпечення реалізації публічних і приватних інтересів в господарських товариствах : автореф. дис. а здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право, господарсько-процесуальне право» / О. М. Вінник. – К., 2004. – 37 с.

11. Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ : постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 1 березня 2013 р. № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : sc.gov.ua/ua/postanovi_za_2013_rik.html.

12. Стахурський М. Проблеми визначення підвідомчості земельних спорів господарським судам України / М. Стахурський // Право України. – 2009. – № 9. – С. 62–66.

Илькив Н. В. Публичный интерес в контексте определения подсудности земельных споров.

Статья посвящена анализу сущности и содержания категории «публичный интерес в земельных правоотношениях». Отмеченное задание решается сквозь призму разграничения судебных юрисдикций при решении земельных споров при участии органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Ключевые слова: публичный интерес, публично-правовой спор, земельные правоотношения.

Ilkiv N. V. Public Interest in the Context of Determination of the Jurisdiction of Land Cases.

The article is devoted to the scientific analysis of the essence and the content of the category «public interest in land legal relations». The author studies the dispute over the jurisdiction of land cases with the participation of the public authorities and of the local government authorities.

Keywords: public interest, public dispute, land legal relationships.

Стаття надійшла до редакції 22.05.2013

УДК 343.141(477)

ВІДЕОЗАПИС ЯК ДЖЕРЕЛО ДОКАЗІВ: НОТАТКИ ДО НАУКОВОЇ ДИСКУСІЇ

У статті розглянуто положення процесуального законодавства щодо поводження з таким доказом, як відеозапис, зроблено висновок про неможливість віднесення відеозапису до речових доказів і документів, а також запропоновано надати відеозапису статусу окремого джерела доказів.

Ключові слова: доказ, джерела доказів, відеозапис, судове провадження, позасудове провадження, процесуальне законодавство.

Соколан Тетяна Сергіївна,

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

Застосування відеоспостереження у громадських місцях дозволяє зафіксувати будь-які події. При цьому на відміну від людини, яка сприймає інформацію суб'єктивно, відображення інформації у відеоматеріалах відбувається об'єктивно. Відеокамера фіксує і відтворює подію так, як та відбувалася. Тому засоби відеоспостереження все більше застосовуються як у правоохоронній, так і в приватній сферах. Здійснення відеозйомки в певному місці буде свідчити про те, що подія дійсно трапилася, а також підтверджувати чи спростовувати причетність певної особи до певної ситуації. Тобто відеозапис буде доказом у справі судового та позасудового провадження. Проблемою можливості віднесення відеозапису до категорії доказу займалися такі вчені, як С. Васильєв, К. Калиновський, С. Климчук, С. Колотушкін, Л. Ніколенко та інші. Проте жоден із них не підходив до зазначеної проблеми комплексно, визначаючи місце відеозапису як у судовому, так і в позасудовому провадженні, що і є метою нашої статті.

Для досягнення поставленої мети ми ставимо такі завдання: проаналізувати види джерел доказів, які визначені в процесуальних законодавствах судового і позасудового провадження; визначити недоліки визначень видів джерел доказів; на підставі цього довести необхідність надання відеозапису статусу окремого джерела доказів.

На сьогодні визначення поняття доказів та їх джерел існують в усіх процесуальних законодавствах України. Так, ст. 84 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) установлює, що процесуальними джерелами доказів є показання, речові докази, документи, висновки експертів. Додатково в ч. 2 ст. 99 КПК України закріплено, що до документів можуть належати матеріали фотозйомки, звукозапису, відеозапису та інші носії інформації (зокрема електронні) [1]. Отже, у зазначеному юридичному акті такий доказ, як відеозапис, розглядається як документ.

Поряд із цим у статті 57 Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК України) зазначено, що доказами є будь-які фактичні дані, на підставі яких суд установлює наявність або відсутність обставин, що обґрунтовують вимоги і заперечення сторін, та інших обставин, які мають значення для вирішення справи. Ці дані встановлюються на підставі пояснень сторін, третіх осіб, їхніх представників, допитаних як свідків, показань свідків, письмових доказів, речових доказів, зокрема звуко- і відеозаписів, висновків експертів [2]. Тобто ЦПК України серед речових доказів виділяє саме відеозапис, надаючи йому ніби особливого статусу.

У статті 69 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) установлено, що доказами в адміністративному судочинстві є будь-які фактичні дані, які встановлюються судом на підставі пояснень сторін, третіх осіб та їхніх представників, показань свідків, письмових і речових доказів, висновків експертів. До речових доказів законодавець відносить зокрема магнітні, електронні та інші носії інформації, що містять аудіовізуальну інформацію про обставини, які мають значення для справи [3]. Отже, як бачимо, відеозапис віднесено до категорії речових доказів.

У статті 32 Господарського процесуального кодексу України (далі – ГПК України) закріплено, що докази є фактичними даними, які встановлюються такими засобами: письмовими і речовими доказами, висновками судових експертів; поясненнями представників сторін та інших осіб, які беруть участь у судовому процесі. У деяких випадках на вимогу судді пояснення представників сторін та інших осіб, які беруть участь у судовому процесі, мають бути викладені письмово [4].

Незважаючи на те, що у ГПК України немає згадки про відеозапис, судова практика свідчить, що він приймається як доказ у справі. Підтвердженням цього є справа № 63/161-10, розглянута Харківським апеляційним господарським судом про порушення виключних майнових авторських прав. Як доказ у цій справі позивач поміж іншим надав на розгляд суду відеозапис, який було враховано суддею при винесенні остаточного рішення [5].

У статті 251 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КпАП) установлено, що доказами в справі про адміністративні правопорушення є будь-які фактичні дані, які встановлюються протоколом про

адміністративне правопорушення, поясненнями особи, що притягується до адміністративної відповідальності, потерпілих, свідків, висновком експерта, речовими доказами, показаннями технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, які використовуються під час нагляду за виконанням правил, норм і стандартів щодо забезпечення безпеки дорожнього руху, протоколом про вилучення речей і документів, а також іншими документами [6]. Як бачимо, законодавець надає відеозапису статусу окремого доказу, але лише в справах щодо забезпечення безпеки дорожнього руху. На нашу думку, запроваджуючи подібне положення, законодавець тим самим виключає застосування відеозапису як доказу в інших справах. Тому вважаємо, що у ст. 251 КпАП [6] не слід уточнювати категорію правопорушень, у яких відеозапис може бути доказом, що дозволить його використовувати у всіх справах щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності.

Роблячи проміжний висновок з викладеного зазначимо, що в будь-якому виді судового процесу як доказ можуть бути використані матеріали відеозапису. Проте в процесуальних кодексах не спостерігається єдності позиції щодо віднесення відеозапису до конкретного виду доказів, що зрештою перешкоджає виробленню єдиної процедури поводження з доказами цього виду. З огляду на це необхідним є подальше з'ясування статусу цього виду доказів.

Відповідно до ч. 1 ст. 99 КПК України документом є спеціально створений з метою збереження інформації матеріальний об'єкт, який містить зафіксовані за допомогою письмових знаків, звуку, зображення тощо відомості, що можуть бути використані як доказ факту чи обставин, які встановлюються під час кримінального провадження [1]. Проте подібне визначення не можна визнати вдалим, оскільки його сформульовано без урахування семантичного значення цього слова. Так, у тлумачному словнику під документом розуміється: 1) діловий папір, що посвідчує певний юридичний факт, підтверджує право на що-небудь, є доказом чого-небудь; усе те, що підтверджує що-небудь; обігові документи; 2) письмове свідоцтво, що офіційно підтверджує особу; 3) письмовий твір, грамота, рисунок і т. ін. як свідчення про щось історичне, важливе; 4) спеціально форматований паперовий носій даних, що його заповнюють автоматично чи вручну [7].

Тобто з наведених визначень стає зрозумілим, що документ є паперовим носієм інформації, а відеозапис папером назвати не можна. Тому доречніше віднести відеозапис до речового доказу. Згідно з процесуальним законодавством України речовими доказами є предмети матеріального світу, що містять інформацію про обставини, які мають значення для справи [1; 2; 3; 4]. Таким чином, відеозапис є матеріальним об'єктом, що містить інформацію про подію, яка відбулася. У статті 80 КАС України встановлено, що речовими доказами є також магнітні, електронні

та інші носії інформації, що містять аудіовізуальну інформацію про обставини, що мають значення для справи [3]. Тобто відеозапис може бути лише різновидом речових доказів. Однак якщо проаналізувати визначення речового доказу, які містяться у вищезазначених положеннях процесуальних кодексів, можна зауважити, що відеозапис не зовсім відповідає визначенню речового доказу. Магнітні, електронні та інші носії інформації – це дійсно предмети, які містять інформацію, на підставі якої можна встановити обставини, що мають значення для справи, однак відповідну інформацію можна отримати за умови дослідження змісту цих предметів, який відтворюється лише за допомогою використання спеціальних технічних засобів. Відповідний процес відрізняється від процесу дослідження речових або письмових доказів, який полягає у дослідженні їх матеріальної форми.

Таким чином, відносячи відеозапис до речових доказів або документів, отримуємо, що законодавець не бажає брати до уваги зміни в суспільному житті, зокрема науково-технічний прогрес, і виділяти відеозапис в окреме джерело доказів. Натомість він намагається пояснити нові дефініції за допомогою старого понятійного апарату. На наш погляд, такий підхід не відповідає реаліям і потребам сьогодення. Законодавство повинно в першу чергу вирішувати проблеми практики, а не створювати нові. Розвиток нових технологій, які активно використовуються державними та приватними інституціями, потребує закріплення нових видів доказів і порядку поводження з ними в законодавстві, включаючи і процесуальне.

Отже, необхідним є надання відеозапису статусу окремого джерела доказів. Подібні думки вже висловлювалися на сторінках юридичної літератури. Так, наприклад, Т. Сахнова вказує на те, що доказом є інформація, отримана у встановленому законом порядку, на основі якої суд з'ясовує наявність чи відсутність обставин, що мають значення для правильного вирішення справи. Ця інформація може бути отримана з пояснень сторін та інших юридично зацікавлених осіб; письмових і предметних доказів; висновків експертів і роз'яснень фахівців, а також за допомогою аудіо-, відео- та комп'ютерної техніки, і не є доказом інформація, джерело якої невідоме [8].

Але деякі автори дотримуються протилежної точки зору, зазначаючи, що немає жодної необхідності відносити відеозапис до окремого джерела доказів. Так, С. Васильєв та Л. Ніколенко вказують, що аргументування погляду на відео-, аудіозаписи, фото- і кінодокументи як на самостійний засіб доказування не виглядає беззаперечним. Відео- і звукозаписи, матеріали фото- і кінозйомки дійсно, так як і речові докази, зберігаються на предметах неживої природи. Проте письмові докази також зберігаються на предметах неживої природи – папері, дереві, а також на сучасних носіях інформації (дискетах, компакт-дисках, перфострічках і т. ін.) Автори дотримуються тієї точки зору, що відеозапис є документом, зосереджуючи увагу на тому, що він має загальні риси з електронними

документами, оскільки: а) останні зафіксовані на матеріальному носії; б) доказове значення має зафіксована на них інформація; в) для їх відтворення в суді, як правило, потрібні спеціальні технічні засоби. Уявляється, що аудіо- і відеозаписи, матеріали фото- і кінозйомки можуть бути віднесені до письмових доказів на тій підставі, що доказове значення мають не фізичні властивості матеріальних носіїв, а зафіксовані на них за допомогою спеціальних знаків відчуття (звуки або зображення) [9, с. 113].

Проте ми не можемо підтримати подібного погляду, оскільки електронний документ може бути в будь-який час роздрукований та відтворений на такому матеріальному об'єкті, як папір. Окрім цього у створенні електронного документу завжди бере участь людина, яка надає цьому джерелу інформації певного суб'єктивізму, оскільки, описуючи ту чи іншу подію, пропускає всі обставини справи через свою свідомість. Здійснення відеозапису виключає участь людського чинника, оскільки фіксація події відбувається в автоматичному режимі. Як наслідок, інформація, отримана подібним чином, має об'єктивний характер.

Окрім цього процес формування і дослідження відеозапису дещо відрізняється від процесу формування і дослідження традиційних письмових документів. Це джерело інформації не проходить такої стадії формування, як збереження одержаних відомостей у пам'яті автора документа. Сприйняття обставин особою, яка виготовила відеозапис, відрізняється від сприйняття обставин відеокамерою. Отже, такі документи можуть містити відомості про обставини справи, які «автор» у традиційному письмовому документі не в змозі зафіксувати, оскільки з суб'єктивних причин (наприклад, поганий зір або неуважність) не зміг би сприйняти факти дійсності. Проте деякі науковці зазначають, що від волі «автора» залежить, що саме потрапить у кадр [9, с. 114]. Ми не можемо повністю погодитися із зазначеним твердженням, оскільки сучасні системи відеоспостереження, а особливо ті, які встановлюються у громадських місцях для профілактики і боротьби з правопорушеннями, а також особистих володіннях осіб з метою охорони приватної власності, здатні проводити відеозйомку в автоматичному режимі, тобто без втручання особи. Таким чином це і дозволяє зафіксувати точно всю обстановку, яка склалася.

Тому вважаємо за необхідне виділити відеозапис в окреме джерело доказів. Важливість цього кроку полягає у сприянні тому, що судді будуть більш відповідально та виважено ставитися до цього джерела доказу та обов'язково його враховуватимуть як доказ під час розгляду справи. У зв'язку з цим необхідно доповнити чинне процесуальне законодавство нормою, що фактичні дані встановлюються також аудіо- і відеозаписом, закріпивши в окремій статті порядок поводження з цим видом доказу. На нашу думку, цікавим є досвід зарубіжних країн. Наприклад, Цивільний процесуальний кодекс Російської Федерації (далі – ЦПК РФ) містить окремі статті, які безпосередньо стосуються поводження з такими

доказами, як аудіо- і відеозаписи. Згідно зі статтею 77 ЦПК РФ особа, яка надає до суду аудіо- чи відеозапис на електронному або іншому носії інформації або клопочеться про їх витребування, повинна вказати, коли, ким і в яких умовах здійснювалася відеозйомка. Додатково стаття 78 ЦПК РФ установлює, що носії аудіо- і відеозаписів зберігаються у суді. Суд застосовує заходів для їх зберігання в незмінному стані. У виняткових випадках після вступу рішення суду в законну силу носії аудіо- і відеозаписів можуть бути повернені суду або організації, від яких вони були отримані. За клопотанням особи, яка бере участь у справі, їй можуть надаватися виготовлені за її рахунок копії записів. З приводу повернення носіїв аудіо- і відеозаписів суд виносить ухвалу, яка може бути оскаржена [10].

На нашу думку, подібні положення слід внести і до процесуального законодавства України. Окрім цього в окремій статті процесуальних кодексів слід зазначити, що відеозапис є візуальною інформацією про обставини, які мають значення для справи. Ця інформація може міститися на магнітних, електронних та інших носіях інформації. Додатково до процесуальних кодексів варто внести положення з приводу відтворення відеозапису в залі судового засідання і його дослідження, так як це зроблено у ст. 146 КАС України, де зазначено, що відтворення звукозапису і його демонстрація проводяться в судовому засіданні або в іншому приміщенні, спеціально підготовленому для цього, з відображенням у журналі судового засідання особливостей оголошуваних матеріалів і зазначенням часу демонстрації [3]. Доречним виглядає також і доповнення процесуального законодавства положенням про порядок призначення експертизи відеозапису, якщо в учасників процесу виникає сумнів з приводу його дійсності. Подібні доповнення до процесуального законодавства нададуть відеозапису нового статусу і полегшать порядок поводження з ним учасниками судового процесу.

Поряд із викладеним варто зупинитися також і на питанні використання відеозапису як джерела доказів і в позасудовому процесі, який регламентується КпАП. Головна проблема, яка, на наш погляд, існує в цій сфері, пов'язана з тим, що КпАП не регулює порядок поводження з матеріалами відеозапису під час провадження у справі про адміністративне правопорушення, яке здійснюється представниками органів публічної адміністрації. Така ситуація підлягає терміновому вирішенню, що може бути реалізовано шляхом поширення вимог щодо поводження з цим видом доказу, які стосуються судового провадження у справах цієї категорії, на позасудову складову цього провадження. Поряд із цим вважаємо, що окремою статтею цього юридичного акта повинно бути передбачено положення про те, що технічні прилади та технічні засоби, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, повинні мати відповідні сертифікати і пройти метрологічну перевірку, а показання цих приладів повинні відображатися в протоколі про адміністративні правопорушення.

Відповідна норма дозволить захистити приватних суб'єктів від свавілля з боку суб'єктів владних повноважень, оскільки доказ буде отримано з надійного джерела інформації.

Ведучи мову про удосконалення українського законодавства в частині поводження з результатами відеозапису у відповідних судових і позасудових процесах, зазначимо, що покращення вимагають також і проекти законодавчих актів. Зокрема мова йде про проект Адміністративно-процедурного кодексу України, де під доказами розуміються будь-які фактичні дані, що встановлюються на підставі пояснень учасників адміністративного провадження, документів, речей, протоколу огляду місця або речей, пояснень свідків, висновків або пояснень експертів, пояснень або консультацій спеціалістів [11]. Як бачимо, відеозапис до зазначеного переліку доказів не входить. Тому пропонуємо внести зміни до цього проекту, зазначивши, що доказом є фактичні дані, які встановлюються і на підставі відеозапису.

З усього викладеного робимо висновок, що на сьогодні такий доказ, як відеозапис, не має статусу окремого джерела доказу в процесуальному законодавстві України, що ускладнює процедуру поводження з ним учасниками судового та позасудового провадження. У зв'язку з цим слід внести відповідні зміни до чинних процесуальних кодексів і проекту Адміністративно-процедурного кодексу, який перебуває на розгляді у Верховній Раді України, що сприятиме не лише підвищенню ефективності правозастосовної діяльності, але й посилить гарантії права особи на справедливий та неупереджений суд.

Список використаних джерел:

1. Кримінально-процесуальний Кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 9–10, № 11–12, № 13. – Ст. 88.

2. Цивільний процесуальний Кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 40–41, № 42. – Ст. 492.

3. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.

4. Господарський процесуальний Кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 6. – Ст. 56.

5. Справа № 63/161-10 Харківського апеляційного господарського суду [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://reyestr.court.gov.ua/Review/12456762.

6. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1985. – № 51. – Ст. 1122.

7. Словник української мови [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.lingvo.ua/uk/Interpret/uk/%D0%B4%D0%BE%.

8. Сахнова Т. В. Регламентация доказательств и доказывания в гражданском процессе / Т. В. Сахнова // Советское государство и право. – 1993. – № 7. – С. 52–60.

9. Васильєв С. В. Доказування та докази у господарському процесі України : монографія / С. В. Васильєв, Л. М. Ніколенко. – Харків : Еспада, 2004. – 192 с.

10. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://base.consultant.ru/ cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n= 142923.

11. Проект Адміністративно-процедурного Кодексу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/ l_doc2.nsf/link1/JF25H00A.html.

Соколан Т. С. Видеозапись как источник доказательств: заметки к научной дискуссии.

В статье рассмотрены положения процессуального законодательства касательно обращения с таким доказательством, как видеозапись, сделан вывод о невозможности отнесения видеозаписи к вещественным доказательствам и документам, а также предложено предоставить видеозаписи статус отдельного источника доказательства.

Ключевые слова: доказательство, источник доказательств, видеозапись, судебное производство, внесудебное производство, процессуальное законодательство.

Sokolan T. S. Videotape as a Source of Evidence: Notes to a Scholarly Dispute.

Provisions of procedural legislation on giving definition to evidence and a videotape as one of its types are considered in the article. A videotape can refer both to physical evidence and documents pursuant to the provisions of procedural codes. But the author disagrees with these provisions. She mentions that procedural code defines the document as a material object which is specially created to keep information and can be used as a proof of facts or circumstances during criminal proceeding. But the legislator formed such definition of the document without analyzing a semantic meaning of this word. A document is interpreted in the definition dictionary as 1) an official paper that proves some legal fact, certificates something, serves as an evidence of something. It is everything what confirms something. Commercial paper. 2) a certificate which tests the person; 3) a written essay, commendation etc. which proves something important or historical; 4) a paper which is created to be filled in. In this regard the author makes a conclusion that a document is a paper and a videotape can not be considered as a paper.

Physical evidence is items of the physical world which contain information on circumstances important for the case. Some procedural codes say that physical evidence includes magnetic, electronic and other data storage devices which contain audiovisual information on circumstances having the meaning for the case. In such a way a videotape can be the type of physical evidence. But a videotape does not correspond to the definition of a physical videotape which is contained in procedural codes. Magnetic, electronic and other data storage devices are items containing information which can be helpful to establish important circumstances. This information can be obtained from the content of these items through special equipment. This process differs from the process of examining physical or written evidence when their material from is examined. In this regard the author makes a conclusion that the legislator referring a videotape to physical evidence or documents does not want to take into account transformations in the world including progress in science and technology. In turn it tries to explain new facts with old definitions.

The author does not accept this position and proposes to give a videotape the status of an independent type of evidence. The author proves that this step will assist judges to have a more serious attitude to this type of evidence and take it into account during the trial. In this regard the author offers to amend procedural legislation in force

with a provision that factual circumstances can be established by audio- and videotapes and allocate in separate section procedure for handling with this evidence.

The author analyzes procedure of using videotape in a non-judicial process. She considers provisions of the Code of Ukraine on Administrative Offences and makes a conclusion that this law does not regulate handling with videotapes during procedures on administrative offences which are conducted by the representatives of public administration agencies. Thus propositions on amending procedural judicial legislation can be used in a non-judicial process. The author also proposes to amend the draft law on Administrative Procedural Code of Ukraine with provisions concerning videotape.

Keywords: evidence, source of evidence, videotape, judicial procedure, non-judicial procedure, procedural legislation.

Стаття надійшла до редакції 03.06.2013

УДК 342.922 : 347.994(477)

ПОЗИЦІЯ ЩОДО ЗАСТОСУВАННЯ ЧАСТИНИ ДРУГОЇ СТАТТІ 171–2 КАС УКРАЇНИ

Обґрунтовується можливість оскарження судових рішень у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності; проаналізовано сутність категорії «судове рішення» у контексті статті 171-2 КАС України.

Ключові слова: адміністративне судочинство, рішення, постанова, ухвала, стаття 171-2 КАС України, проступок.

Бевзенко Володимир Михайлович,

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

Вступні міркування

1. Принципове розуміння сутності та призначення інституту адміністративної юстиції, втіленого в Кодексі адміністративного судочинства України[1], передбачає відповідне використання положень цього Кодексу усіма без винятку судами загальної юрисдикції, уповноваженими здійснювати адміністративне судочинство.

Натомість помилкове сприйняття адміністративної юстиції призводить до викривленого, спотвореного використання цього інструменту захисту публічних прав, свобод, інтересів людини.

2. Виникнення вчення про адміністративну юстицію орієнтовно можна пов'язувати із кінцем XVII – початком XVIII століття. Але безсумнівним є той факт, що від самого початку її появи адміністративна юстиція розглядалася й продовжує розглядатися винятково як засіб захисту публічних прав, свобод людини від влади в найрізноманітніших її проявах [2].

Адміністративна юстиція зазвичай розглядалася й продовжує розглядатися як необхідний елемент правової держави, у переліку принципів якої

[1] Див., наприклад, ч. 1 ст. 2 КАС України – «Завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень ... органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів ... шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ».

проголошувалася гарантованість прав і свобод громадян від неправомірних дій органів публічної, передусім виконавчої влади з урахуванням соціальних, політичних умов і правових традицій. Вчення про адміністративну юстицію знайшло визнання в наукових і політичних колах різних держав і сприймалося як прогресивний правовий інститут, нерозривно пов'язаний із правовою державою.

3. Хоча виникнення адміністративної юстиції відбулося декілька сотень років тому, її розвиток відбувається і дотепер, зокрема під впливом світових політичних і державницьких процесів. Так, провідні держави Європи намагаються нині вдосконалити застосування права Європейського Союзу, сформувати закономірності та загальні правила його імплементації.

Як відомо, Україна та Європейський Союз погодилися інтенсифікувати політичні, безпекові, економічні та культурні відносини, включаючи транскордонне співробітництво та спільну відповідальність у запобіганні та врегулюванні конфліктів, що свідчить про їх рішення працювати разом [3].

1994 року Україна ратифікувала Угоду про партнерство та співробітництво, якою було започатковано партнерство між європейськими співтовариствами та їх державами-членами, з одного боку, й Україною – з іншого. Цілями цієї Угоди визнавалися: забезпечення у відповідних рамках політичного діалогу між сторонами, який сприятиме розвитку тісних політичних відносин; сприяння розвитку торгівлі, інвестицій і гармонійних економічних відносин між сторонами і, таким чином, прискоренню їхнього сталого розвитку; створення основ взаємовигідного економічного, соціального, фінансового, цивільного, науково-технічного та культурного співробітництва; підтримка зусиль України зі зміцнення демократії та розвитку її економіки і завершення переходу до ринкової економіки [4].

Отже, обрання Україною європейського орієнтиру будівництва та розвитку держави зумовлює необхідність приведення національного законодавства відповідно до правових стандартів Європейського Союзу, організації судової системи, яка б повністю відповідала європейським традиціям функціонування судової гілки влади. Крім того входження України до європейського адміністративного простору – це вже не тільки теоретичний орієнтир, а й обов'язковий атрибут правової системи, а тому наразі ключове завдання полягає в адаптації українського законодавства до стандартів Європейського Союзу [5].

4. Вирішальне значення для єдиноправильного розуміння сутності і структури адміністративної юстиції в Україні та категорій, суміжних із нею, є дослідження походження, виникнення, становлення та розвитку цього виду юстиції. Історія національної адміністративної юстиції є складною і суперечливою, вона багато в чому залежала від політичної та державно-правової ідеології державного утворення (СРСР), до складу якого тривалий час входила Україна. Унаслідок цього законодавство Української РСР повторювало чимало положень законодавства СРСР, а її адміністративне

судочинство мало чим відрізнялося від такого ж судочинства решти союзних республік.

Якщо так можна висловитися, адміністративна юстиція Української РСР формувалася й розвивалася без урахування найкращих світових і європейських правничих традицій. Як наслідок, українська спільнота змушена наново вивчати принципи побудови й застосування адміністративної юстиції.

5. Серед інших аргументів, які слід покладати в основу обґрунтування відповіді на питання про застосування частини другої статті 171−2 КАС України, є принцип верховенства права – положення європейського права, відтворене у численних вітчизняних нормативно-правових актах – таких, наприклад, як Конституція України (ст. 8), Кодекс адміністративного судочинства України (ст.ст. 8, 9), закони України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів №№ 2, 4, 7 та 11 до Конвенції».

6. Тому, зважаючи на викладені обставини, їх надзвичайно важливо враховувати під час оцінки та застосування положень Кодексу адміністративного судочинства України. Саме ці обставини слід ураховувати, застосовуючи зокрема положення ст. 171-2 КАС України; цими обставинами ми й будемо послуговуватися, обґрунтовуючи власне розуміння приписів ст. 171-2 КАС України.

Основний виклад обґрунтування позиції

1. Відповідаючи на запитання про можливість оскарження судових рішень у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності, насамперед слід пам'ятати, що заявник, подаючи позов до адміністративного суду, завжди, як правило, прагне двох речей:

− захисту своїх прав, свобод, інтересів;

− перевірки законності діяльності суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації).

Власне така мета звернення до адміністративного суду й передбачена у ч. ч. 1−3 ст. 2 КАС України. Як відомо, для забезпечення такої мети згідно з приписами Конституції України, Кодексу адміністративного судочинства України, Закону України «Про судоустрій і статус суддів» в Україні створено систему адміністративних судів.

Як відомо, ця система організована зокрема й за принципом інстанційності. Практичне втілення такого принципу через повторний перегляд судових рішень забезпечує перевірку законності ухвалення й змісту цих рішень.

Тому відмова фізичній особі захистити її права, свободи, інтереси у вищестоящій судовій інстанції та повторно перевірити законність рішення, дії, бездіяльності суб'єкта владних повноважень у підсумку: 1) нівелює ідею адміністративної юстиції, закладену в КАС України, 2) позбавляє можливості зацікавлену

особу сповна скористатися можливостями КАС України для захисту її суб'єктивних прав, свобод, інтересів; 3) позбавляє можливості зацікавлену особу захистити свої права, свободи, інтереси.

2. Слід погодитися, що у ч. 2 ст. 171−2 КАС України термінологічне словосполучення *судове рішення* вносить неоднозначність у справу застосування адміністративними судами цієї норми.

Разом із тим у межах ч. 2 ст. 171−2 КАС України «судове рішення» слід тлумачити диференційовано (порізному), зважаючи на:

− поточне процесуальне завдання, яке має виконати адміністративний суд, розглядаючи та вирішуючи адміністративну справу;

− призначення ухвали та постанови адміністративного суду;

− наявність (відсутність) спеціальних обмежень у КАС України щодо можливості оскарження зацікавленими особами ухвал адміністративних судів.

З огляду на сукупність трьох щойно названих обставин вважаємо, що ухвали адміністративного суду в адміністративних справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності беззаперечно і безумовно можуть оскаржуватися зацікавленими особами.

Натомість заборона про оскарження рішення адміністративного суду поширюється саме на постанову цього суду.

3. Принципово і важливо, що адміністративна справа, описана у ст. 171−2 КАС України, вочевидь пов'язана з адміністративним проступком, який за своєю природою є нічим іншим, як проступком кримінальним.

У зв'язку з таким особливим змістом ст. 171−2 КАС України та його взаємозв'язком із законодавством про притягнення до адміністративної відповідальності слід керуватися приписами ст.ст. 6, 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод:

− «…2. Кожен, кого обвинувачено у вчиненні кримінального правопорушення, вважається невинуватим доти, доки його вину не буде доведено в законному порядку.

3. Кожний обвинувачений у вчиненні кримінального правопорушення має щонайменше такі права:

…

b) мати час і можливості, необхідні для підготовки свого захисту;

c) захищати себе особисто чи використовувати юридичну допомогу захисника, вибраного на власний розсуд, або – за браком достатніх коштів для оплати юридичної допомоги захисника – одержувати таку допомогу безоплатно, коли цього вимагають інтереси правосуддя»;

− «Кожен, чиї права та свободи, визнані в цій Конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі»;

4. Крім того, щодо можливості оскарження рішення адміністративного суду з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності до

уваги слід брати норми так званого soft law.

– Рекомендацією № R (80) 2 Комітету Міністрів державам-членам стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень (прийнята Комітетом міністрів 11 березня 1980 року на 316-й нараді заступників міністрів) передбачено:

«IV – Контроль»

9. Акт, прийнятий/вжитий при здійсненні дискреційних повноважень, може бути перевірений на предмет законності судом або іншим незалежним органом.

Такий контроль не виключає можливості проведення попереднього контролю з боку адміністративного органу влади, уповноваженого приймати рішення як стосовно законності, так і по суті такого акта.

10. Якщо закон не встановлює для адміністративних органів влади будь-якого строку, в межах якого вони мають приймати рішення при здійсненні дискреційного повноваження, і якщо відповідний адміністративний орган влади не приймає рішення в межах розумного строку, такі його дії можуть підлягати контролю з боку уповноваженого на це органу.

11. Суд чи інший незалежний орган, який контролює здійснення дискреційних повноважень, має право отримувати інформацію, необхідну для виконання ним своєї функції».

– Рекомендацією № R (84) 15 Комітету Міністрів державам-членам стосовно публічно-правової відповідальності за спричинену шкоду (прийнята Комітетом міністрів 11 вересня 1984 року на 375-й нараді заступників міністрів) передбачено таке:

«Мають забезпечуватися гарантії відшкодування за шкоду, спричинену особі актом, який становить недотримання органом державної влади у своїх діях певних норм, дотримання яких були всі підстави, з огляду на закон, очікувати від нього в його діях стосовно цієї особи. Презумпція наявності такого акта виникає у випадку порушення усталеної правової норми».

5. Шкода, завдана особам, може бути результатом «незаконного» або «законного» заходу/діяльності державних службовців чи адміністративних органів. Отже, цей документ містить принципи, які передбачають відшкодування в обох випадках. Однак, оскільки правила стосовно відшкодування шкоди, заподіяної законними актами, можуть потребувати значних змін у законах і практиці деяких держав, цей документ передбачає можливість застосування принципу II у національних системах у певних межах з можливістю поступового розширення таких меж».

– Рекомендація Rec (2004) 20 Комітету міністрів державам-членам з судового контролю щодо адміністративних актів (прийнята Комітетом міністрів 15 грудня 2004 року на 909-й нараді заступників міністрів):

«і. Рішення суду з перевірки законності адміністративного акта має принаймні у важливих справах підлягати оскарженню у вищестоящому суді, за винятком випадків, коли згідно з положеннями національного законодавства справа одразу передається на розгляд у такий вищестоящий орган».

– Рішення 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) від 2 листопада 2004 року № 15–рп/2004.

Україна є правовою державою. Відповідно до Основного Закону України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (ч. 1 ст. 3); права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (ч. 1 ст. 3); права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (ст. 21); кожен має право на повагу до його гідності (ч. 1 ст. 28); права і свободи людини і громадянина захищаються судом (ч. 1 ст. 55); однією з основних засад судочинства є рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом (п. 2 ч. 3 ст. 129).

Відповідно до частини першої ст. 8 Конституції України в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчій і правозастосовній діяльності, зокрема в законах, які за своїм змістом мають бути наповнені передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Усі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України.

Таке розуміння права не дає підстав для його ототожнення із законом, який іноді може бути й несправедливим (зокрема обмеження свободи та рівності особи). Справедливість – одна з основних засад права – є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права. Зазвичай справедливість розглядають як властивість права, виражену зокрема в рівному юридичному масштабі поведінки й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню.

– Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення частини другої ст. 55 Конституції України та ст. 248–2 Цивільного процесуального кодексу України (справа громадянки Г. Дзюби щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи) від 25 листопада 1997 року.

Частину другу ст. 55 Конституції України необхідно розуміти так, що кожен (громадянин України, іноземець, особа без громадянства) має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування,

посадових і службових осіб, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх рішення, дія чи бездіяльність порушують або ущемляють права і свободи громадянина України, іноземця, особи без громадянства чи перешкоджають їх здійсненню, а тому потребують правового захисту в суді.

Такі скарги безпосередньо розглядаються в судах незалежно від того, що прийнятим раніше законом міг бути встановлений інший порядок їх розгляду (оскарження до органу, посадової особи вищого рівня стосовно того органу і посадової особи, що прийняли рішення, вчинили дії або припустили бездіяльність).

Подання скарги до органу, посадової особи вищого рівня не перешкоджає оскарженню цих рішень, дій чи бездіяльності до суду.

– Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Раїси Миколаївни, Ярошенко Поліни Петрівни та інших громадян щодо офіційного тлумачення ст. 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води) від 25 грудня 1997 року № 9-зп.

Частину першу ст. 55 Конституції України треба розуміти так, що кожному гарантується захист прав і свобод у судовому порядку. Суд не може відмовити у правосудді, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх права і свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав і свобод.

Відмова суду у прийнятті позовних та інших заяв, скарг, оформлених відповідно до чинного законодавства, є порушенням права на судовий захист, яке згідно зі ст. 64 Конституції України не може бути обмежене.

5. Зрештою, можливість оскарження рішення місцевого загального суду як адміністративного суду у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності гарантуватиме:

1) удосконалення практики розгляду й вирішення адміністративними судами справ такої категорії;

2) зменшення кількості рішень адміністративних судів, ухвалених із порушенням норм матеріального і процесуального законодавства;

3) швидкість, законність і правильність розгляду та вирішення адміністративних справ;

4) оперативність судового захисту суб'єктивних прав, свобод, інтересів позивачів.

Висновки

1. У розумінні ч. 2 ст. 171−2 КАС України «судове рішення у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності», яке не оскаржується, – постанова адміністративного суду.

2. Ухвали адміністративного суду, постановлені у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності, за загальними правилами КАС України можуть оскаржуватися.

3. З метою створення умов для 1) захисту суб'єктивних прав, свобод, інтересів, 2) перевірки законності діяльності суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації) слід передбачити можливість оскарження рішення у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності, а частину 2 ст. 171−2 КАС України прибрати зі змісту ст. 171−2 КАС України.

4. Одним із визначальних мотивів створення можливості оскарження рішення у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності має бути врахування принципу верховенства права та потреба створити умови, достатні для захисту публічних прав, свобод, інтересів людини.

Список використаних джерел:

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

2. Административная юстиция : Понятие охраны субъективных публичных прав в связи с развитием воззрений на государство: перевод с немецкого / Лемайер К., д-р., второй пред. Австр. адм. суда; пер.: А. Э. Нольде, бар., прив.-доц. С.-Петерб. ун-та; предисл.: В. Дерюжинский. – С.-Пб. : Сенат. тип., 1905. – 215 с.; Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве. Развитие идеи и принципов административной юстиции. Административный процесс и право жалобы в советском законодательстве. Административно-финансовое распоряжение и финансовая жалоба. – 2-е изд., перераб. и доп. / Загряцков М. Д. − М. : Издательство «ПРАВО и ЖИЗНЬ», 1925. − 244 с.; Боннер А. Т. Административная юстиция : развитие и проблема совершенствования / В кн. : Боннер А. Т. Избранные труды по гражданскому процессу / Боннер А. Т. − СПб : Издательский Дом С.-Петерб. гос. ун-та, Изд-ство юрид. факультета С.-Петерб. гос. ун-та, 2005. − 992 с.; Адміністративна юстиція : європейський досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. – К. : Факт, 2003. − 536 с.

3. План дій «Україна − Європейський Союз» схвалений Радою з питань співробітництва між Україною і Європейським Союзом 21 лютого 2005 року.

4. Угода про партнерство та співробітництво між Європейськими співтовариствами і Україною від 14 червня 1994 року // Офіційний вісник України. − 2006. – № 24. – Ст. 1794.

5. Авер'янов В. Проблеми формування нової доктрини адміністративного права / Авер'янов В. // Адміністративне право в контексті європейського вибору України : збірник наукових праць. − К., 2004. − С. 5−6.

Бевзенко В. М. Позиция относительно применения части второй статьи 171−2 КАС Украины.

Обосновывается возможность обжалования судебных решений по делам об обжаловании решений, действий и бездействия субъектов властных полномочий касательно привлечения к административной ответственности;

проанализировано сущность категории «судебное решение» в контексте статьи 171-2 КАС Украины.

Ключевые слова: административное судопроизводство, решение, постановление, определение, статья 171-2 КАС Украины, проступок.

Bevzenko V. M. The Position as regards Application of the Article 171-2 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine.

The article is devoted to the possibility to appeal against the court decisions on appeals against the decisions, acts or omissions of the subjects of authorities; analyses the essence of the category «court decision» in the context of the Article 171-2 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine.

Keywords: administrative procedure, decision, order, Article 171-2 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine, offence.

Стаття надійшла до редакції 21.06.2013

УДК 342.9

ПОЛІЦЕЙСЬКЕ ПРАВО В УНІВЕРСИТЕТІ СВЯТОГО ВОЛОДИМИРА В КОНТЕКСТІ ПОЛІЦЕЙСЬКОГО (АДМІНІСТРАТИВНОГО) ПРАВА ЗАХІДНОЇ ЄВРОПИ

У статті розкриваються поняття та основні ознаки, що характеризують поліцейське право Західної Європи XVII-XIX століть, його представники, їх науковий доробок та вплив на адміністративне право.

Ключові слова: камералістика, поліцейське право, адміністративне право, Західна Європа.

Гриценко Іван Сергійович,

доктор юридичних наук, професор, декан юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Більшість сучасного людства живе в рамках різних державних утворень. Держава присутня у всіх складових нашого буття, ми постійно маємо справу з її інституціями. У повсякденному житті ми доволі часто вживаємо термін держава чи похідні від цього слова як поняття цілком зрозумілі, визначені й усталені. Але з наукового погляду ситуація є дещо складнішою.

Як у межах різних суспільних наук, так і всередині кожної галузі знань визначення терміна «держава» досить суттєво різняться не лише за формою, а й за змістом. Відмінним є також бачення держави науковцями різних країн на поняттєвому рівні. І подібно до того, як у реальному житті кожна конкретна людина має власне розуміння місії держави, так і в науковій традиції натрапляємо на досить суттєві відмінності в її тлумаченні. Наше розуміння держави зумовлюється конкретно-історичною специфікою політичного життя загалом і рівнем власної участі в ньому зокрема. Тому дати універсальне, прийнятне для всіх форм держави наукове її визначення неможливо.

Коли у XVII–XVIII ст. у Європі здійснювалися грандіозні проекти з перебудови суспільного ладу, панівною ідеєю було не суспільство, а держава. Саме вона стала центральним фокусом усіх надій і сподівань людей. Можливості держави з її інституціями заворожували мислителів, розфарбовуючи в державницькі кольори всі суспільні науки. У державу вірили,

її обожнювали як освічені автократи, так і революційні диктатори, як учителі природного права, так і предтечі історичного позитивізму. Від впливу сліпої віри в державу не були вільні також науки, сам метод який, здавалося б, вимагав більше реалізму, критичності та раціоналізму. І тільки ціла низка доленосних подій, що відбулися у першій половині XIX ст., спричинилася з одного боку, до певного звільнення від політичного гіпнозу, а з іншого – до виокремлення поряд із поняттям держави поняття суспільства як самостійного і своєрідного феномену.

Лише побіжно зупинимося на тих обставинах, які змусили не тільки на теоретичному рівні, а й на практиці визнати існування цього потужного суспільного елементу. І хоч як парадоксально, велику роль у цьому процесі відіграла політична реакція XIX ст., яка, відкинувши ідеї «прогресу», наріжним каменем європейської політичної доктрини зробила ідеї «порядку». Вже невдалі реформаторські спроби монархів епохи Просвітництва викликали певне суспільне розчарування і скептицизм, поставили під сумнів доцільність самого абсолютизму.

Національна королівська влада в європейських країнах подолала феодальну роздробленість, але сама була підірвана політичним впливом ідей Просвітництва [1]. Особливу роль у довготривалому процесі ослаблення одноосібної влади відіграла праця Монтеск'є «Про дух законів» (1748), яка підсумувала й узагальнила антимонархічні настрої, містила вимогу поділу влади між монархом, народним представництвом і судами. Монарх, доводив французький просвітник, мав отримати виконавчу, народне представництво – законодавчу, а незалежні суди – судову владу. Отже, йшлося про перехід від абсолютної монархії до конституційної. Ідеї Монтеск'є виявилися надзвичайно плідними. Майже в усіх країнах Європи в різний час принцип поділу влади було покладено в основу національного конституційного розвитку.

Ще до появи ідей Просвітництва, які докорінно змінили європейську юриспруденцію, в юридичному лексиконі для визначення забезпечення «доброго порядку» в державі почали вживати словосполучення «влада поліції». Термін «поліція» походить від грецького слова «поліс» (місто-держава). Поліція означала у давніх греків управління державою, як, до речі, і саму державу. У такому широкому, початковому значенні термін politia (лат.) вживався й у Середні віки. Наприкінці Середньовіччя значення цього слова звузилося: ним стали позначати особливу гулку державно-адміністративної влади.

У наукових працях з проблем управління аналізувалися передусім питання підвищення ефективності управління з метою посилення і розширення державної влади, оптимізації збирання видів податків, підтримки господарства і загального добробуту. Призначенням поліцейської державної діяльності вважалося забезпечення «щастя громадян», їхньої безпеки і добробуту [2]. Відповідно з терміном «поліція» ототожнювалося майже все внутрішнє управління, за винятком управління фінансами, яке

виокремилося як напрям науки ще раніше (див., наприклад, працю Вільяма Петті (1623–1687) «Трактат про податки і збори» (1662) [3]). Тому й наука управління дістала назву поліцейської науки, яка являла собою комбінацію опису управлінських справ, заходів і опублікованих у зв'язку з цим інструкцій та практичних порад з управління адміністративними діями [4].

Однією з перших значних праць, присвячених вивченню питання про поліцейські інституції держави, був «Трактат про поліцію» французького вченого Н. Деламара (1639–1723), який став одним з найвідоміших дослідників функцій поліції та її діяльності. Він не визначив поняття «поліція», але окреслив ті сфери суспільних відносин, на які поширюється поліцейська діяльність. Учений виокремив 11 частин «матерії», тобто сфер життя, до яких має стосунок поліцейська діяльність, а саме: релігію; звичай; охорону здоров'я; харчування; публічний порядок і спокій (мир); дорожнє господарство; торгівлю; мануфактуру (виробництво); службовий персонал; поденну роботу (тобто роботу тих, хто продавав свою робочу силу на один день) [5].

На думку західноєвропейських дослідників, саме Н. Деламара слід уважати родоначальником «поліцейських наук» [6]. Подібний висновок набагато раніше задекларував і призабутий нині професор Університету Св. Володимира Афіноген Антонович. Не поділяючи твердження одного з найавторитетніших і найчастіше цитованих російських правників XIX ст., професора Санкт-Петербурзького університету І. Андреєвського про те, що «трактат де-ля Марра – весьма важный сборник материалов, но не исследование, создающее науку полиции», Антонович писал: «И действительно, в этом трактате еще нет и попытки указать на правооснования для полицейской деятельности в каждом отдельном случае. Но имея в виду, что в это время в других странах и другими исследователями вопросы полицейского права изучались в виде второстепенных отделов юридических и камеральных наук, попытку де-ля-Марра выделить их в самостоятельную науку, как первую попытку, необходимо назвать весьма важной. В этом смысле де-ля-Марр должен быть назван основателем науки полиции» [7].

Аналізуючи перші західноєвропейські трактати, які передували появі книг з поліцейського права, київський учений звертає увагу на діяльність філософа, що належав до плеяди Лейбніца, – Христіана Вольфа. У 1746 р. той опублікував твір «Lus nature methodo scientifico pertractatum» («Природне право, опрацьоване в науковий спосіб»). Восьмий том цієї книги був присвячений внутрішній адміністрації, тобто «питанням поліції». А. Антонович вважав, що «эта первая попытка найти правооснования полицейской деятельности далеко не может быть названа удовлетворительною. Лучше всего это можно видеть из того, что Вольф во имя природы человека требует полного подчинения личности государству, доходящего до принуждения быть набожным, и в то же время во имя естественных прав человека говорит, что гражданин может

восстать против государства, когда нарушались его естественные права. Очевидно, правооснование, приводящее к таким противоположным действиям, ни в коем случае не может быть названо действительным правооснованием. Но за этим первым шагом были сделаны дальнейшие, более удовлетворительные» [7].

Початок науки поліцейського (згодом – адміністративного) права поклала камералістика (від нім. терміна «kameralien» – «наука державного управління») – наука про фінанси, економіку, господарство, управління. Витоки «старої камералістики» сягають у XVI ст. [8]. Зростаючої потреби у фінансуванні європейських королівських і княжих дворів, які за Середньовіччя ототожнювалися з державою, утриманні чиновників і військових, а також розвиток меркантильної економічної політики були головними причинами становлення камералістики [9].

М. Оссе (1506–1557) у своєму тестаменті від 1556 р. показав уявний зразок уряду й управління територіальної держави епохи Реставрації. Далі Г. Обрехт (1547–1612) у не менш визначальній праці «П'ять різноманітних секретів політики при прийнятті на службу, утриманні та збільшенні хорошої поліції» (1617) накреслив проект загальної програми управління, в котрій як предмет управління вперше були задекларовані суспільні відносини і взаємовідносини індивідуумів з державою, управлінськими інституціями та поліцейськими установами.

У курсах середньовічних європейських університетів камералістика охоплювала ряд адміністративних і економічних дисциплін. Камеральна наука виникла в Австрії й Німецьких землях у XVII ст. Прусський король Фрідріх Вільгельм I заснував в університетах міст Галле і Франкфурт-на-Одері одні з перших кафедр камералістики. Ця наука, що дістала назву «нова камералістика», поширила предмет свого вивчення на всі пов'язані з державною політикою найважливіші дисципліни, передусім економіку, політику, поліцейську науку, науку про фінанси, аграрну науку, науку про мануфактурну й гірничу справу. Досить швидко кафедри камеральної науки були відкриті і в інших містах Європи: у Відні, наприклад, 1752 р., а в Геттінгені – 1755 р. У XIX ст. камералістику почали викладати і в університетах Російської імперії [10].

Подальший розвиток камералістики супроводжувався відособленням наукових дисциплін, що входили до її складу. Найважливішим стало виокремлення з камералістики поліцейського права, з якого, у свою чергу, згодом постане наука адміністративного права. Головними представниками поліцейської науки XVIII – початку XIX ст. були І. Юсті (1717–1771), І. Пюттер (1725–1807), Й. фон Зонненфельс (1732–1817) та Г. фон Берг (1765–1843).

І. Юсті ще в 1765 р. вперше обґрунтував необхідність виокремлення науки поліцейського права у своїй праці «Основи (принципи) поліцейської науки» [11]. Протягом 1758–1764 рр. учений опублікував праці, у яких досліджував грошову систему, державні фінанси, промислові підприємства, церковну власність. Термін «поліція»,

зазначав Юсті, вживається у трьох значеннях. Передусім під поліцією розуміють статути й інституції, покликані примножити суспільний добробут і скарбницю країни. У даному разі йдеться про поліцію країни, діяльність якої базується на державній опіці й нагляді за торгівлею, сільським та міським господарством, що здійснюється самою державою. У другому значенні поліція – це статути й установи, які мають на меті підтримувати правосуддя, порядок, добробут, а також погоджувати інтереси окремих спілок і об'єднань з суспільними інтересами. У третьому значенні поліція – це міська установа, яка стежить за порядком і чистотою у містах, зокрема наглядає за ремісниками, мірами і вагами. Як вважає Юсті, поліція, хоч яке б значення надавалося цьому поняттю, має прагнути того, щоб добробут окремих громадян узгоджувався з добробутом усіх. Предмети поліцейської діяльності він також поділяв на три категорії: поліція нерухомого й рухомого майна та духовної діяльності.

Напрацювання І. Юсті розвинув державознавець із Геттінгена І. Пюттер, який зробив спробу показати місце поліцейської науки в системі публічного права й описав поліцейську владу як засіб захисту суспільства від небезпеки. При цьому, на його думку, сприяння добробутові суспільства не є справою поліції.

Найповніше доробок камералістики на кінець XVIII ст. зафіксовано у працях Й. Зонненфельса, що були зібрані у десяти томах і публікувалися впродовж 1783–1787 рр. [2].

Наприкінці XVIII – на початку XIX ст. у семитомному «Довіднику німецького поліцейського права» (1799–1806) Г. Берг системно застосував принципи політико-правових категорій, вироблені І. Пюттером, до старого вчення про поліцію. Зокрема, обґрунтування принципу правової держави мало суттєвий вплив і на розуміння управління, яке у той час визначалося терміном «поліція». Відповідно до принципу правової держави призначення поліції було редуковано до забезпечення безпеки. Звуження змісту поняття «поліція» було зумовлене проникненням у сферу управління просвітницьких державно-правових уявлень, поширенням «ліберального мислення».

Після розпаду Священної Римської імперії конституціоналізм, що народжувався, створив необхідні передумови для обґрунтування і виокремлення самостійної адміністративно-правової науки. З розвитком інститутів державного управління у країнах Західної Європи поліцейське, а згодом і адміністративне право поступово перетворювалося на окрему наукову галузь. Напрацьовувалася власна галузева термінологія, створювалися спеціальні правові норми, система категорій, усталювалися форми і методи діяльності. Одночасно адміністративне право перетворювалося на самостійну юридичну дисципліну. Лідером у розробці догматики права загалом і поліцейського та адміністративного права зокрема стало німецьке правознавство [7].

Поліцейське (адміністративне) право формувалося в річищі загальних тенденцій розвитку права, всієї правової системи і законодавства. Вже у XVIII ст. стало зрозумілим, що

ідеологія природного права містить низку суперечностей, які перешкоджають проведенню виваженої правової політики. Значну роль у подоланні обмежень природного права відіграв І. Кант (1724–1804). На початку XIX ст. в Німеччині виникає історична школа права, яку очолив Ф. фон Савіньї (1779–1861). Він задекларував історичний взаємозв'язок німецького права XVIII ст. з римським правом [12]. Проте методи історичного правознавства були малоефективними в умовах формування принципово нового, промислового суспільства.

Новим етапом розвитку правознавства стало «позитивне право». Позитивістський погляд на право збігався за спрямованістю з принципами ліберально-правової держави, в рамках якої всі громадяни рівні перед законом незалежно від їх статі, національності, матеріального статку чи становища у суспільстві. Тепер перед правознавцями постало завдання створити системи і категорії, завдяки яким наявне право стало б зрозумілим, чітким, систематизованим, а його загальні принципи могли б використовуватися для тлумачення як окремих джерел, так і різних правових випадків.

У XIX ст. почалося формування передумов для створення нової науки – адміністративного права, яка повільно, але неухильно витісняла і поглинала поліцейське право, як і весь його понятєвий апарат. Спочатку нова наука називалася державно-правовою наукою (наукою державного права), що засвідчувало її взаємозв'язок як з державним, так і з публічним правом [13]. Наука про управління збагатилася концепціями, розробленими видатними вченими Р. фон Молем (1799–1875) і Л. фон Штейном (1815–1890). Вони доводили, що головними рисами системи управління ліберально-правової держави мають бути поділ влади, скорочення регулятивних функцій держави (і разом із цим функцій управління), обмеження законом адміністративної влади правителів і встановлення суб'єктивних правових позицій кожного індивідуума щодо державної влади [14].

Головною науковою працею Л. Штейна (Штайна) стала монографія «Теорія державного управління» (1865–1884). На основі пропозицій Л. Штейна були здійснені важливі перетворення в організації міністерств, які замінили колегіальні установи, у справі набору і підготовки державних службовців та управлінського персоналу [15].

Одним із найвідоміших учнів Л. Штейна був австрієць Л. Гумплович (1838–1909), який досліджував питання адміністративного права з погляду політики, соціології та загальної характеристики управління. Вчений був прихильником соціологічної розробки питань адміністративної науки і вважав, що держава являє собою організацію панування, а її виникнення є наслідком конфлікту соціальних груп, сильніша з яких підкорила собі слабші. Разом з тим Л. Гумплович стверджував, що з розвитком цивілізації, зростанням культури суспільства стосунки, побудовані на силі, поступово гуманізуватимуться, що приведе до загальної гуманізації права і правового порядку

та встановлення в державі справедливих стосунків [16].

Теоретичні основи специфічної адміністративно-правової науки обґрунтував Р. Моль [17]. У праці «Державне право королівства Вюртемберг» (1846) учений зробив спробу розмежувати державне й адміністративне право. Саме тому книга мала розділи, присвячені як державному, так і адміністративному праву. Р. Моль задекларував своє бачення держави як правової інституції. На його думку, завданням правової держави є не тільки охорона правопорядку, а й забезпечення можливості кожній людині досягти поставлених нею розумних цілей через установлений владою порядок і у його рамках. Захист від несправедливості має забезпечувати юстиція, а допомогу – поліція. Держава, яка досягає такої мети, за Р. Молем, може називатися правовою. Розвиваючи теоретичні засади адміністративного права, Р. Моль віддав перевагу дослідженню ліберальних завдань управління та обмежував поліцейську діяльність принципами правової держави.

Характеризуючи поняття «поліція», вчений писав: «Понятие о полиции есть одно из самых спорных во всей области политических наук, так что по этому спорному вопросу образовалась особая, обширная литература, и основные воззрения авторов – даже до новейшего времени включительно – между собою сильно расходятся. Виновато же в этом явлении отчасти неясное сознание сущности и задач государства вообще, в особенности – смешение различных родов государства; от части же – ненаучное ограничение понятий о полиции только тем, что представляют несовершенные положительные учреждения и законы; наконец, отчасти – неуменье логически подвести к единству многие проявления государственной деятельности, которые хотя действительно и по содержанию, и по форме различают между собой, но в своей последней основе представляют одно целое» [18].

Цілий розділ своєї «Енциклопедії державних наук» Р. Моль присвятив обґрунтуванню вчення про політичну моральність. На його глибоке переконання, «вся государственная жизнь, как внешняя, так и внутренняя, как государственное устройство, так и государственное управление, должны быть организуемы и осуществляемы согласно с требованиями права и нравственности: требования того и другого порядка прилагаются также и ко всем родам и видам государства». І далі підкреслив: «Существенная разница между государственным правом и политической моралью состоит в том, что первое имеет целью реализовать один только внешний порядок, насколько это возможно при помощи физических, в случае необходимости принудительных средств, между тем как нравственность идет далее этой основы, конечно, прежде всего необходимой, но, вследствие несовершенства человеческих сил, ограниченной» [18].

Передумовою формування нового адміністративного права стала поява в багатьох європейських країнах упродовж XVII-XVIII ст. нової кадрової категорії – професійних державних чиновників. За часів надмірної

централізації державної влади існувала потреба в сильній, професійно підготовленій групі адміністраторів, здатних беззастережно і якісно виконувати поставлені перед ними завдання. Виникнення нового чиновництва з його відданістю закону, діловитістю та енергійністю стало важливим чинником ставлення буржуазної правової держави. У XIX ст. відбулося подальше зміцнення бюрократії, необхідної для виконання управлінських рішень держави.

З перетворенням абсолютистської «поліцейської» держави на буржуазну правову державу під впливом ідей Просвітництва та Великої Французької революції формувався новий погляд і на адміністративне право. Тепер управління мало ґрунтуватися на законі, за неодмінного врахування прав і обов'язків усіх громадян щодо держави та її інституцій, адміністративні положення тепер уже не можна було, як раніше, свавільно змінювати.

Буржуазна правова держава, провівши поділ влад і визнавши захищену законом свободу індивідуума, чітку регламентацію повноважень та компетенції державних органів, публічно-правових відносин між державою і громадянами, створила підвалини для систематичного розвитку адміністративно-правової науки, реальної юридичної систематизації адміністративного будівництва та управлінських дій.

У середині XIX ст. – на початку XX ст. функції поліцейського права полягали в забезпеченні безпеки суспільства, громадського порядку, боротьби з правопорушеннями. Подібний підхід до поліцейського права втілився і в законотворчій діяльності деяких європейських держав [1].

Таке розуміння функцій поліції залишилося практично незмінним донині. І сьогодні поліція забезпечує державну діяльність, спрямовану на захист суспільства загалом і кожного громадянина окремо від небезпек, що загрожують спокою і громадському порядку.

Ми зробили цей невеликий екскурс у минуле науки поліцейського (адміністративного) права в Західній Європі, оскільки переконані, що її становлення в Київському університеті доцільно розглядати в контексті розвитку відповідної науки не лише в Російській імперії, а й у західноєвропейських країнах. Слід зважати на те, що основні положення саме європейської науки поліцейського (адміністративного) права, хоча і з суттєвим запізненням та певними модифікаціями, «прищеплювалися» в імперії Романових. Учені-правники Університету Св. Володимира також долучилися до перенесення на вітчизняний ґрунт кращих здобутків тогочасної європейської науки поліцейського права, створивши потужний науковий осередок його вивчення у Києві.

Список використаних джерел:

1. Аннерс Э. История европейского права. – М., 1994.

2. Justi J. H. G. von. Die Grundidee zu der Macht und Glückseliqkeit der Staaten oder ausführliche Vorstellunq der qesamten Polizei-Wissenschaft. – Göttinqen, 1782. Bd. I.

3. Петти В. Экономические и статистические работы. – М., 1940; Його ж:

Трактат о налогах и сборах // Классика экономической мысли: Соч. – М., 2000.

4. Див.: Российское полицейское (административное) право: Конец XIX – начало XX века: Хрестоматия / Сост. и вступ. ст. Ю. Н. Старилова. – Воронеж, 1999; Антологія української юридичної думки: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. Т. 5: Поліцейське та адміністративне право / Упорядники: Ю. І. Римаренко, В. Б. Авер'янов, І. Б. Усенко; відп. редактори Ю. І. Римаренко, В. Б. Авер'янов. – К., 2003.

5. Див.: Delamare N. Traite de la Police. – Paris, 1722.

6. Picard E., Draqo R. La notion de police administrative. – Paris, 1984. Vol. 1, 2.; Драго Р. Административная наука. – М., 1982.

7. Антонович А. Я. Курс государственного благоустройства (полицейского права). – К., 1890.

9. Див.: Sommer L. Die Osterreichischen Kameralisten (in doqmenqeschictlicher Darsellunq). Bd. – Wlen, 1925.

10. Див.: Кейнс Дж. М. Заметки о меркантилизме, законах против ростовщичества, деньгах, наличных марочным сбором, и теориях недопотребления // Кейнс Дж. М. Избранные экономические противодействия. – М., 1993; Меркантилизм / По ред. И. С. Плотникова. – Л., 1935.

11. Див.: Петров Ф.А. Формирование системы университетского образования в России. Т. 2: Становление системы университетского образования в России в первые десятилетия XIX века. – М., 2002.

12. Савиньи Ф. К. Обязательное право / Пер. В. Фукс, Н. Мандо. – М., 1876; Новгородцев П. И. // Историческая школа юристов. – Спб., 1999.

13. Див.: Laband P. Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Bd. 1-4. – Tübinqen, 1911–1914; Idem. Deutsches Reichsstaatsrecht. 3. Auft. – Tübinqen, 1907.

14. Див.: Stein L. von. Handbuch der Verwaltunqslehre mit Verleihunq der Literatur und Gesetzgebung von Frankreich, England, Deutschlannd und Oesterreich. 2. Auft. – Stuttgart, 1876.

15. Див.: Тарасов И. Т. Основные положения Лоренца Штейна по полицейскому праву в связи с его учением об управлении. – К., 1874.

16. Про погляди Л. Гумпловича див.: Gomplowicz K. Rechtsstaat und Socialismus. – Osnabrück, 1881; Idem. Das österreichische Staatsrecht (Verfassungs – und Verwaltungsrecht). – Wien, 1891.

17. Див.: Mohl R. von. Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates. 3. Aufl. Bd. 1-3. – Tubingen, 1866; Idem. Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften. Bd. 1-3. – Erlangen, 1855-1858; Idem. System der Praventiv-Justiz oder Rechts-Polizei. 3. Aufl. – Tubingen, 1866.

18. Моль Р. Энциклопедия государственных наук / Пер. А. Попова. – СПб.; М., 1868.

Гриценко И. С. Полицейское право в Университете Святого Владимира в контексте полицейского (административного) права Западной Европы.

В статье раскрываться понятия и основные признаки, которые характеризируют полицейское право Западной Европы XVII-XIX столетий, его представители, их научные достижения и влияние на административное право.

Ключевые слова: камералистика, полицейское право, административное право, Западная Европа.

Hrytsenko I. S. Police law at the University of St. Vladimir in the context of police (administrative) law in Western Europe.

The article describes the basic concepts and features that characterize police law in Western Europe XVII-XIX centuries, its representatives and their scientific achievements and impact on administrative law.

Keywords: cameralist, police law, administrative law, Western Europe.

Стаття надійшла до редакції 22.10.2013

УДК 342:001.9Цитович

НАУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ М. ЦИТОВИЧА: КУРСИ ЛЕКЦІЙ ІЗ ПОЛІЦЕЙСЬКОГО ПРАВА

Стаття присвячена аналізу лекційних курсів з поліцейського права, підготовлених останнім професором поліцейського права Університету Святого Володимира М. Цитовичем (1861-1919). Автор продовжує реабілітацію поліцейського права шляхом повернення із забуття як особистості відомого ученого, так і його наукового спадку у галузі поліцеїстики.

Ключові слова: М. Цитович, поліцейське право, адміністративне право, Університет Святого Володимира, лекційні курси з поліцейського права.

Соломаха Артем Григорович,

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

Суттєві зміни, які відбуваються у нашій країні сьогодні, впливають на всі сфери і суспільства і держави, не залишаючи осторонь і правову науку, «наслідки впливу на яку вражають своїм обсягом» [13, с. 3]. Реформування правової системи України потребує вдосконалення її складових елементів. В оновленому суспільстві виникає безліч нових відносин, які потребують правового регулювання. Зокрема на зазначеній основі виникли банківське, комерційне, митне право. Проте у нашій державі існують суспільні відносини, які не вповні окреслені певною галуззю права та не вивчаються всебічно, як того потребує юридична наука. Йдеться про ті відносини, що називаються поліцейськими.

Досліджуючи передумови виникнення адміністративного права як правової галузі й науки, І. Гриценко цілком правомірно наголошував, що «дослідження камералістики, поліцейського та адміністративного права має здійснюватися в межах окремих наукових досліджень, із можливим подальшим зіставленням отриманих у процесі такої роботи висновків» [13, с. 5]. Саме теза знаного ученого про необхідність самостійних досліджень, присвячених поліцеїстиці, підштовхнула автора до дослідження у цій царині. Завдання статті вбачаємо у продовженні відродження і реабілітації поліцейського права шляхом повернення із

забуття постаті останнього вченого-поліцеїста Університету Св. Володимира професора М. Цитовича (1861–1919) через аналіз його наукового спадку в галузі поліцеїстики.

Відроджуючи ім'я Цитовича-поліцеїста, ми ставимо питання значно ширше. Необхідно реабілітувати цілу галузь знань – поліцейське право, що в умовах розбудови незалежної Української держави вважаємо особливо актуальним, оскільки «незважаючи на зростаючий інтерес до цієї проблематики, розвинена поліцейсько-правова теорія, усталений категорійно-понятійний апарат, чітке усвідомлення перспектив розвитку поліцейського права донині відсутні» [18, с. 34].

Як учень і наступник А. Антоновича М. Цитович істотно розвинув погляди свого вчителя на науку поліцейського права і адаптував їх до вимог часу. На жаль, він став хронологічно останнім фаховим ученим-поліцеїстом, що уособлював своєрідну наукову школу поліцейського права Університету Св. Володимира. Можна із сумом констатувати, що його фізична смерть стала символічною смертю науки поліцейського права в Київському університеті.

Найповніший сучасний виклад історії розвитку поліцейського права як адміністративно-правової науки в Російській імперії знаходимо у вступній статті Ю. Старілова «История развития административно-правовой науки» до хрестоматії «Российское полицейское (административное) право. Конец XIX – начало XX века» [22, с. 9–38].

Дискусія щодо реабілітації поліцейського права розпочалася в юридичній науці пострадянських держав ще у 1990-х роках. Актуальність пов'язаної з перспективами виокремлення поліцейського права проблематики обумовлюється не лише традиціями існування подібної підгалузі у правових системах європейських держав, а й потребами врегулювання правовідносин нових політичних і економічних умовах. Упродовж значного часу дискусію підтримують переважно ті, хто її розпочав, – представники адміністративно-правової науки. Окремі аспекти цієї проблеми досліджувалися у працях Ю. Аврутіна [8], І. Антонова [10], К. Бєльського [11], О. Головіна [12], І. Гриценка [13], А. Комзюка [14], О. Мінченко [16], М. Москаленка [28], І. Муштета [17; 29], М. Лошицького [15], О. Проневича [18], Ю. Солов'я [20; 21], Ю. Старілова [23; 24], М. Тихомирової [25]. Питання відродження поліцейського права порушувалися в окремих статтях першого тому «Міжнародної Поліцейської Енциклопедії» [26].

Аналіз поглядів перелічених вище науковців на проблеми поліцейського права засвідчує їхню єдність у визначенні адміністративно-правової природи норм поліцейського права та наявності підстав для конструювання у межах комплексної галузі адміністративного права самостійної підгалузі поліцейського права як особливої системи однорідних предметно пов'язаних правових інституцій. У цьому зв'язку варто погодитися з думкою про те, що «підгалузь права має подвійну природу. З одного боку, вона має зберігати системні зв'язки з «материнською» галуззю права,

а з іншого – повинна мати усі ознаки галузі права. Теоретико-правове вчення передбачає для виокремлення певної підгалузі необхідність низки обов'язкових умов, а саме: відособленість законодавчого масиву; специфічного предмета правового регулювання; єдиного методу правового регулювання» [18, с. 37].

У нинішніх історико-правових реаліях України продовжують формуватися принципово нові галузі юридичної науки, однією з яких є поліцейське право, або поліцеїстика. Поява в Україні «Міжнародної Поліцейської Енциклопедії» покликана була узгодити понятєво-термінологічний інструментарій поліцейської науки, подолати термінологічний різнобій у трактуванні термінів і понять, що відображають поліцейську сферу, та розглянути і сформувати концептуальні засади поліцейської діяльності [26]. Це завдання енциклопедія успішно виконала.

Розвиток наук поліцейського та адміністративного права в Україні досліджували упорядники п'ятого тому «Антології української юридичної думки», який присвячений цим різновидам права [1]. У ґрунтовній вступній статті розглядається становлення поліцейського права в Україні та його поступова трансформація у бік права адміністративного. До текстів відомих українських правознавців XIX – XX ст. додано біографічні довідки про авторів та проаналізовано їхні наукові погляди. Поліцейське право в Університеті Св. Володимира в антології представляють фрагменти праць М. Бунге, І. Тарасова, А. Антоновича та М. Цитовича.

Вдалий і досить змістовний екскурс в історію вітчизняного поліцейського права був зроблений І. Гриценком у його монографії, що висвітлює становлення і розвиток адміністративного права [13, с. 5–21]. Головну увагу автор зосередив на з'ясуванні передумов поступової трансформації поліцейського права в адміністративне. Саме цим був обумовлений добір праць дореволюційних поліцеїстів, чиї твори піддавалися аналізові переважно під таким кутом зору.

Власний погляд на становлення та розвиток поліцейського права в Київському університеті засвідчили упорядники двотомника «Поліцейське право в Університеті Святого Володимира» [4; 5]. У книгах представлено кращі зразки праць учених та викладачів університету, що присвячені особливостям формування норм і традицій цієї науки, оприлюднені навчальні програми та конспекти лекційних курсів. Вступна стаття оглядає розвиток університетської дисципліни у взаємозв'язку з її викладанням як у Російській імперії, так і за її межами.

Стислий розгляд сучасного стану української поліцеїстики засвідчує: кількість робіт, присвячених проблемам поліцейського права, є незначною; історія вітчизняної поліцеїстики практично не досліджується загалом, а процес відродження поліцейського права перебігає доволі повільно. Тому в умовах розбудови Української держави і утворення інституцій громадянського суспільства існує нагальна потреба переосмислення стереотипів, сформованих

у процесі державо- і правогенези. Так, однією з догм радянської юриспруденції, як слушно зазначає О. Проневич, було «однобічне тлумачення категорії поліцейського права як смислового аналогу узаконеного державного свавілля, а також сприйняття поліції виключно як інструменту державної репресії і домінування окремих верств населення у соціально неоднорідному суспільстві» [18, с. 34–35].

Додамо до цього, що дореволюційні вчені-поліцеїсти у радянській юриспруденції та історіографії поліцейського права поставали здебільшого «махровими реакціонерами» та «апологетами старого режиму». Такою бачили радянські читачі й постать професора М. Цитовича.

Життєвий шлях, наукова, педагогічна та адміністративна діяльність видатного вітчизняного вченого-правознавця Миколи Мартиніановича Цитовича (1861–1919) продовжують залишатися недостатньо вивченими. Відомий більше як економіст – доктор політичної економії та статистики, заслужений ординарний професор (від 1911 р.), декан юридичного факультету (1902–1905 рр.), ректор (1905–1917 рр.) Університету Св. Володимира, він на довгі роки був вилучений з історії науки.

Загалом про М. Цитовича написано мало, навіть дуже мало, якщо враховувати масштаби цієї неординарної постаті. Найповнішу біобібліографію ученого містить книга «Ректори Київського університету. 1834-2006» [27]. На жаль, правознавці загалом та історики права зокрема практично не досліджували діяльність М. Цитовича як ученого-поліцеїста. Виняток становлять невеличка довідка у п'ятому томі «Антології української юридичної думки» [19, с. 386–388] та фрагментарні згадки в підручниках з адміністративного права й енциклопедіях. Стислу інформацію про науковця містять спеціальні роботи з історії юридичного факультету Київського університету [9].

Творам М. Цитовича з поліцейського права пощастило дещо більше. Кращі з них передрукована у двотомнику «Поліцейське право в Університеті Св. Володимира» із серії «Пам'ятки правничої думки Київського університету» [5]. Але інформація про М. Цитовича-поліцеїста і в цьому фундаментальному виданні обмежується лише половиною сторінки вступної статті. Тож необхідність дослідження постаті Цитовича-науковця є очевидною, так само як і вивчення його поглядів щодо окремої галузі науки – поліцейського права.

Робіт, присвячених безпосередньо поліцейському праву, М. Цитович написав небагато. Але й те, що було опубліковано, дає можливість відтворити його бачення поліцейського права як науки та університетської дисципліни. Слід наголосити, що переважна більшість наукових праць Миколи Мартиніановича, включаючи магістерську і докторську дисертації, опосередковано присвячені проблемам поліцеїстики. Тобто досліджувані київським науковцем питання були складовою поліцейського права як науки у широкому класичному значенні цього слова. У цьому не важко переконатися, ознайомившись лише зі змістом найвідоміших зарубіжних та

вітчизняних праць із поліцеїстики, чи науки внутрішнього управління, як її часто називали.

Лекції з поліцейського права М. Цитович розпочав читати у 1893 р., а його друковані на правах рукопису «Лекции по полицейскому праву» побачили світ у 1896 р. з дозволу декана юридичного факультету О. Романовича-Славатинського. Оскільки зазначений лекційний курс був перевиданий у повному обсязі, при його цитуванні ми будемо використовувати останнє видання [5, с. 5–178].

Лекційний курс традиційно розпочинався зі вступу, в якому визначаються предмет і завдання науки поліцейського права, висвітлюються система та історія науки разом з аналізом наявної літератури. Автор пояснює, що слово «поліція» походить із грецької мови і позначає міський чи державний устрій і управління. За часи Середньовіччя воно змінило своє первісне значення і почало застосовуватися в сенсі безпеки і благополуччя, що охоплювало всі галузі так званого внутрішнього управління. Таке значення слова «поліція» залишалося панівним і у XVIII ст., коли, на думку автора, вперше з'явилася наука про поліцію. Вона, за його твердженням, «была наука о внутреннем государственном управлении вообще, т. е. не только о тех мерах внутреннего управления, которые имеют целью охрану порядка и безопасности, но и о тех, которые предпринимаются в видах дальнейшего развития материальных и духовных сил народа» [5, с. 7]. У такому значенні, пояснює автор, наука поліцейського права перейшла у XIX ст. Навіть поверховий аналіз початку вступної частини лекційного курсу київського професора засвідчує домінування в його поглядах впливу німецької юриспруденції.

Наслідуючи кращі традиції західноєвропейської поліцеїстики, М. Цитович продовжував з'ясовувати всі значення поняття «наука поліцейського права» в історичній ретроспективі. Він наголошував, що поряд із широким розумінням терміну «поліція» з'явилося його трактування у вузькому значенні, «которое и до сих пор не вполне установилось и под которое подводят то деятельность, направленную специально на поддержание порядка и безопасности государства, то ту сторону деятельности государства в сфере внутреннего управления, которая стоит в принуждении или ограничении свободы» [5, с. 7]. Поступово вузьке значення слова «поліція» настільки поширилося, що витіснило усі інші його трактування не лише з розмовної мови, а й з наукового обігу.

Як результат цього – зміст поліцейської науки перестав відповідати загальноприйнятому значенню слова «поліція»: поліцією називають лише одну із складових внутрішнього управління, між тим як наука про поліцію, чи поліцейське право, охоплює собою все внутрішнє управління загалом. Через це назва поліцейської науки у Західній Європі почала стрімко виходити з ужитку, чому сприяла також зміна поглядів на завдання цієї науки. У Німеччині поліцейська наука поступилася місцем науці про управління, чи праву управління.

У Франції до певної міри їй почали відповідати курси адміністративного права. Але у межах Російської імперії назва «поліцейське право» збереглася завдяки загальноросійським університетським Статутам 1863 та 1884 років. Перший з них передбачав відкриття кафедр поліцейського права замість кафедр державного благоустрою, а другий подовжив їх існування, уповільнивши невідворотний процес трансформування цієї наукової дисципліни та предмета університетського викладання.

Для визначення предмета поліцейського права М. Цитович вважав за необхідне з'ясувати, що собою являє поняття внутрішнього управління, про яке йшлося вище, оскільки саме від нього відштовхувалися всі німецькі поліцеїсти, вибудовуючи загальні контури науки поліцейського права. Професор робить визначення цього поняття, посилаючись на узагальнювальні висновки Штейна, Мейєра та Шонберга. Він пише: «Государственным управлением в обширном смысле называется вообще деятельность органов государства, направленная на достижение целей последнего» [5, с. 8]. Поділяючи цю діяльність на складові, учені розрізняють п'ять галузей: 1) фінансове управління, завдання якого полягає у набутті державою необхідних для її існування і діяльності матеріальних засобів; 2) управління іноземних справ, що ставить завдання взаємин з іншими суверенними політичними одиницями; 3) військове управління, покликане керувати військовими силами – морськими і сухопутними; 4) судове управління, що ставить за мету забезпечення правильного застосування різних законів шляхом судових рішень і 5) внутрішнє управління, які покликане, з одного боку, захищати окремих осіб і суспільний порядок від різних небезпек (крім іноземних вторгнень), а з іншого боку – безпосередньо сприяти населенню у досягненні ним найрізноманітніших культурних завдань (господарських, наукових, моральних і т. д.). Саме «понимаемое в этом смысле внутреннее управление и составляет предмет науки полицейского права» [5, с. 8], – робив висновок Микола Мартиніанович.

Автор вважав доцільним поділити правові норми, що стосуються внутрішнього управління, на дві групи: одна з них визначає «устройство органов внутреннего управления и общие условия для их деятельности», а інша стосується «непосредственно отдельных предметов внутреннего управления» [5, с. 9]. Таким чином, поліцейське право як наука про внутрішнє управління має охоплювати обидві групи правових норм, поділяючись на дві частини: «1) об организации внутреннего управления и об общих условиях для деятельности его органов и 2) об отдельных отраслях внутреннего управления» [5, с. 8]. Такої системи дотримувалися тоді німецькі та французькі підручники з поліцейського права, а також деякі російськомовні книги з цієї дисципліни. Але перша частина наукової дисципліни, наголошував професор, «может быть излагаема в связи с учением о государственном устройстве под общим именем государственного права, и тогда для

полицейского права останется только учение об отдельных предметах государственного управления» [5, с. 9]. Враховуючи специфіку і особливості розвитку правничої науки в Російській імперії та її відмінності від західноєвропейських традицій, Микола Мартиніанович пропонував «смотреть на науку полицейского права собственно только как на науку о правовых нормах, касающихся отдельных предметов внутреннего управления. Из органов же внутреннего управления нам придется также говорить только о специальных, так, например, о комиссиях народного продовольствия, о комитетах общественного здравия, но не об общих, каковы, например, губернские правления, земские учреждения и т. п.» [5, с. 9].

Четвертий параграф вступної частини «Лекций по полицейскому праву» дослідник присвятив з'ясуванню завдань науки поліцейського права при вивченні окремих складових внутрішнього управління. Наука внутрішнього управління стосовно цих складових: «1) может ограничиваться выводом общих правил, с которыми должно сообразоваться государственное управление для достижения тех или других целей, или, иными словами, она может быть только политикой внутреннего управления; 2) она может ограничиться только изменением и истолкованием юридических норм, касающихся отдельных предметов управления в том или другом государстве, не оценивая их по существу; и наконец 3) она может соединять два метода, т. е., излагая конкретное право внутреннего управления в одном из нескольких государств, она может также оценивать его целесообразность и выводить общие положения о целях внутреннего управления и о средствах к их достижению» [5, с. 9]. М. Цитович засвідчує, що останній напрям найбільше відповідає його розумінню науки поліцейського права. В якості зводу загальних правил і порад вона не відповідала реаліям кінця XIX ст., тому заходи державного управління необхідно було співвідносити з усіма особливостями кожного народу, його історією, характером, природою країни. З іншого боку, простий виклад і трактування тогочасних правових норм, що стосувалися окремих предметів управління, міг задовольнити лише практичні потреби чиновників і населення, але не міг задовольнити ученого чи законодавця, які повинні знати не лише те, що є, але й те, що має бути. Тому наука поліцейського права повинна також давати оцінку чинних правових норм і робити загальні висновки. «Это направление, – переконаний М. Цитович, – можно считать преобладающим в русской литературе полицейского права» [5, с. 10]. Він заявляє, що «мы также будем его держаться, уделяя, разумеется, главное внимание отечественному законодательству и касаясь иностранных законодательств лишь настолько, насколько то необходимо для оценки отечественного и для общих выводов» [5, с. 10].

Наука поліцейського права, як бачимо, має справу з найрізноманітнішими ділянками народного життя – з народним господарством, народною освітою, народним здоров'ям. Як наслідок виникає думка про можливість

і доцільність вивчення усіх цих галузей у межах однієї науки. Тож М. Цитович ставить питання: чи не краще буде роздрібнити цю галузь на окремі складові та приєднати деякі з них до інших уже існуючих наук, наприклад, приєднати політику народного господарства до політичної економії. На користь такої спеціалізації у розробці окремих предметів внутрішнього управління свідчить велетенська кількість накопиченого матеріалу, який потребує належного опрацювання. З іншого боку, застерігає дослідник, не можна заперечувати, що у різних галузях державної діяльності, «направленной на отдельные предметы внутреннего управления есть и нечто общее, позволяющее объединить их в одной области знания. Эта общая черта, объединяющая разные отрасли внутреннего управления, заключается именно в отношении государства к частной деятельности граждан. Во всех отраслях внутреннего управления государство выступает или дополняет эту деятельность – или ограничивая ее, или принуждая частных лиц сделать то, чего бы они не сделали, если бы руководились своими личными интересами. Указать границы и способы вмешательства, предпринимаемого государством в видах обеспечения безопасности и благосостояния, и составляет общую задачу науки полицейского права во всех его отделах» [5, 10]. Отже, саме визначення меж втручання держави у приватну діяльність громадян для гарантування їхньої безпеки і благополуччя і є, на думку професора, головним завданням науки поліцейського права.

Продовжуючи свій виклад, Микола Мартиніанович доходить висновку, що найбільш природною системою поліцейського права слід вважати ту, яка групує юридичні норми «по отдельным предметам внутреннего управления, к которым они относятся» [5, с. 11]. При цьому підкреслює, що інколи користуються й іншими системами, але вони видаються йому незручними. Потрібно віддати належне науковій сміливості автора «Лекций по полицейскому праву», який констатує: «Весьма часто ввиду того, что внутреннее управление имеет целью обеспечить, с одной стороны, безопасность и, с другой, благосостояние, разделяют меры внутреннего управления на две группы: меры предупреждающие или устраняющие опасность и меры положительным образом содействующие благосостоянию» [5, с. 11]. І далі додає: «Это деление, между прочим, принято нашим сводом законов» [5, с. 11]. Відповідно до цього відбувалося викладення поліцейського права в університетах Російської імперії, і підручники з цієї дисципліни «должны были принять у нас деление на законы благоустройства и законы благочиния» [5, с. 11].

Сам М. Цитович вважає такий поділ недоцільним: «его нельзя провести последовательно, без явного нарушения связи между постановлениями, относящимися к одному же предмету управления» [5, с. 11]. У той час така позиція вимагала неабиякої сміливості від того, хто не погоджувався з офіційною точкою зору, підтримуваною державою через підконтрольні їй інституції та сформульованою

у підручнику з поліцейського права столичного професора Андреєвського.

Узагальнюючи матеріал, викладений у шостому параграфі, Микола Мартиніанович оприлюднює власне бачення проблеми та шляхів її вирішення. На його думку, «при изложении законов о предметах внутреннего управления следует разделять их по предметам независимо от того, касаются ли эти законы мер благоустройства или мер безопасности; только некоторые меры безопасности необходимо будет выделить при этом в особый отдел под специальным названием «полиция безопасности». Сюда относятся именно те меры внутреннего управления, которые имеют целью защиту общественного взгляда и отдельных лиц против опасностей, угрожающих им со стороны преступных или неосторожных действий других лиц» [5, с. 11–12].

Виокремлюючи поліцію безпеки в окрему частину поліцейського права, київський науковець послуговується теоретичними розвідками з цього питання німецьких поліцеїстів Льонінга і Майєра. Порівнявши визначення поліції безпеки в обох найавторитетніших тогочасних поліцеїстів, професор підкреслює, що їхні визначення різняться, а сам він більше схиляється до Льонінгового трактування цього поняття. Далі пише: «Выделив полицию безопасности в особую отрасль управления, мы должны разделить остальные меры внутреннего управления на отделы, смотря по тому, к какой стороне народной жизни они относятся, и независимо от того, имеют ли они в виду только охранить существующие уже блага или же увеличить сумму последних» [5, с. 12].

Взявши за основу п'ять головних складових науки поліцейського права, що цілком відповідало чинній програмі з цієї дисципліни, встановленій для екзаменаційних комісій, М. Цитович пропонує систему для викладу власного лекційного курсу. Вона зводиться до наступного:

«I. Хозяйственная жизнь населения.

1. Меры, касающиеся добывающей промышленности:

a) сельского хозяйства; b) рыболовства и охоты; c) лесоводства; d) горной промышленности.

2. Меры, касающиеся промышленности обрабатывающей.

3. Меры, касающиеся путей сообщения.

4. Меры, касающиеся строительной части.

5. Народное продовольствие.

6. Общественное призрение.

II. Народное образование.

III. Наблюдение за нравственностью.

IV. Физическая жизнь населения.

1. Народное здравие.

2. Передвижение населения.

V. Полиция безопасности» [5, с. 12].

Як уже зазначалося, викладаючи матеріал, М. Цитович неодноразово уточнює значення терміну «поліція». Першопочатково воно було надто широким: поліцією називали те, що у середині XIX ст. дістало назву внутрішнього управління. До кінця XIX ст. таке значення значно застаріло і збереглося лише у назвах «поліцейське право» та «поліцейська наука». Поряд із ним з'явилося більш вузьке

значення, однак остаточне його трактування так і не склалося. Одні автори, як Л. Штейн, наприклад, розуміють під поліцією у вузькому значенні таку діяльність державних органів, яка ставить за мету охорону громадського порядку і безпеки окремих осіб або всього суспільства. Інші автори, як, скажемо, Г. Мейєр, вважають вирішальною ознакою поліцейської діяльності примус, який держава застосовує щодо особи. Виходячи з такого бачення поліцейської діяльності, поліцейськими актами будуть такі, котрі примушують особу щось робити або обмежують свободу дій, але лише у сфері внутрішнього управління. Звісно, що поняття поліції у сенсі примусової діяльності не збігається з поняттям її як діяльності, направленої на запобігання небезпеки, «потому что, с одной стороны, для отвращения опасности не всегда нужно принуждение (тушение пожара, устройство плотин), а с другой – принуждение не всегда применяется для отвращения опасности (например принудительное посещение школы)» [5, с. 13].

Аби з'ясувати, яке з визначень терміну «поліція» є правильним, Микола Мартиніанович рекомендує прислухатися «к обычному словоупотреблению» [5, с. 13]. Оскільки в тогочасному російському законодавстві «тесному понятию полиции соответствует понятие благочиния, под которым подразумевается охрана общественного порядка и безопасности, то для русской литературы правильнее будет остановиться на первом из указанных […] тесных понятий полиции» [5, с. 13] Але при цьому застерігає, що не слід забувати і другого визначення поняття поліції, яке також нерідко трапляється в науковій літературі.

Закінчується параграф закономірним висновком: «Полиция, понимаемая в узком значении, входит во все отрасли государственного управления, потому что повсюду встречается надобность в охране порядка и безопасности или в принудительных мерах. Поэтому в литературе административного права можно встретить выражение «полиция нравов», «полиция общественного призрения», «школьная полиция», «промышленная полиция» и т. д. Под этими выражениями понимают или меры безопасности и порядка, или принудительные меры, необходимые специально для данной отрасли управления» [5, с. 13–14]. Якщо ж заходи, необхідні для підтримування порядку і безпеки, не належать до жодної з галузей управління, але «составляют сами по себе самостоятельную отрасль управления, то они получают специальное название – полиция безопасности» [5, с. 14].

Дев'ятий параграф вступної частини «Лекций по полицейскому праву» присвячено історії науки поліцейського права та аналізу наявної вітчизняної та зарубіжної літератури з цього питання. Першим трактатом про поліцію називається книга Н. Деламара, що побачила світ у Парижі в чотирьох томах упродовж 1710–1719 рр. під назвою «Traite de la police». М. Цитович не вдається до детального аналізу трактату, а лише констатує, що «автор рассматривает здесь главным образом полицейское законодательство Франции, но вместе

с тем старается установить и общие правила по поводу отдельных отраслей управления» [5, с. 14].

Подальший розвиток ця галузь знань отримала в Німеччині, пояснює він далі, де у XVIII ст. були зроблені спроби визначити її межі, завдання і засади, створивши, таким чином, з неї самостійну науку. Найзначнішими творами цього часу в царині поліцеїстики київський учений називає книги Юсті та Зонненфельса і дає цим авторам загальну оцінку: «Как Юсти, так и Зонненфельс, согласно воззрениям своего времени требуют от государства прежнего вмешательства во все сферы народной жизни, в особенности же в хозяйственную жизнь, по отношению к которой они стоят на точке зрения меркантилистов. Вообще в их сочинениях государство является в виде так называемого полицейского государства, каким оно было действительно в их время» [5, с. 14].

У другій половині XVIII ст., на думку автора, почалася критика цього напряму державної діяльності. Критики при цьому «впали в противоположную крайность, желая ограничить задачи государства одною только защитою права и безопасности» [5, с. 14]. Проте досить скоро з'явилися вчені, які стверджували, що держава не може обмежуватися лише такими функціями. Вона повинна «оказывать содействие людям и при достижении ими различных культурных целей – хозяйственных, умственных, нравственных, и что вопрос здесь может быть лишь о том, как определить границы для этого содействия». На такій позиції стояв Р. Моль у своєму трактаті «Наука про поліцію, заснована на засадах правової держави» (1832).

М. Цитович критикує деякі ключові положення книги німецького вченого, зазначаючи, що «нельзя, однако, сказать, чтобы Моль удачно определил […] границы деятельности государства» [5, с. 15], визнаючи при цьому, що «найти краткую формулу для определения границ деятельности государства едва ли возможно» [5, с. 15]. На думку Р. Моля, держава покликана «оказывать людям лишь отрицательное содействие», тобто її дії повинні «ограничиваться лишь устранением препятствий, которые встречают граждане при пользовании своими силами. Государство, соблюдающее эти границы, Моль называет правовым государством» [5, с. 15]. Микола Мартиніанович не погодився з точкою зору німецького ученого, якою визначалися межі державної діяльності, оскільки «государство не может ограничиваться и обыкновенно не ограничивается одним отрицательным содействием; оно оказывает гражданам также и положительное содействие» [5, с. 15].

На думку київського дослідника, діяльність держави має співвідноситися як з обставинами місця та часу, так із метою, яку вона перед собою ставить. Саме залежно від цього можуть змінюватися і межі державного втручання; при цьому «деятельность государства может быть не только отрицательной, но и положительной, не только поощрительной, но и принудительной» [5, с. 15].

Розглядаючи теорію Р. Моля, М. Цитович засвідчує власну

позицію, яка виграшно відтінюється поглядами німецького професора. Слід наголосити, що за умов необмеженої влади монарха в Російській імперії, Микола Мартиніанович пише про так звану правову державу. Стосовно державного втручання він наголошує, що «свобода – возможность располагать собою и своими действиями – сама по себе есть драгоценное благо, без которого все другие блага теряют свою ценность, и что поэтому применять принудительные и ограничительные меры как в видах безопасности, так особенно в видах благосостояния можно лишь крайне осторожно и осмотрительно» [5, с. 15].

Професор зазначає, що у сфері народного господарства держава неспроможна досягнути таких результатів, як окремі особи, керовані особистим інтересом. Для підкріплення цієї тези він посилається на авторитет А. Сміта. На його думку, завдання держави у сфері народного господарства може полягати лише «в том, чтобы предупредить или исправить недостатки хозяйственного строя, основанного на свободной борьбе личных интересов, но не в том, чтобы заменить этот интерес вполне или в значительной части хозяйственной деятельности» [5, с. 16]. Розвиваючи власне бачення ролі держави у сфері народного господарства, київський науковець пише: «Государство должно ограничиться […] 1) поддержкой той стороны, которая в борьбе интересов оказывается слишком слабою: 2) согласованием частного интереса с общественным интересом, если замечаются отклонения и если такое согласование возможно: 3) заменою частной хозяйственной деятельности деятельностью государства там, где согласование частного интереса с общественным невозможно и где почему-либо можно ожидать, что государство достигнет лучших результатов, чем частные предприниматели» [5, с. 16].

Іншим недоліком курсу поліцейської науки Р. Моля Микола Мартиніанович вважав те, що німецький учений пропонував лише загальні правила діяльності держави у тій чи іншій галузі управління, але не наводив «никаких положительных данных, касающихся внутреннего управления» [5, с. 16]. Проте навіть з огляду на всі критичні зауваження М. Цитович вважав цей твір «лучшим курсом полицейской науки, многие отделы которого и до сих пор не утратили значения» [5, с. 16].

Один невеликий абзац київський професор присвячує характеристиці творчості Л. Штейна у галузі поліцеїстики. Згадуючи дві праці німецького вченого, присвячені вченню про внутрішнє управління, він наголошує, що вони «представляют собою в сущности то, что у Моля и др. носит название полицейской науки, но по более широкой программе: здесь, кроме общих правил, мы находим также законодательство различных государств в историческом и сравнительном обозрении, а реальным образом здесь разрабатывается также и юридическая сторона внутреннего управления» [5, с. 16]. Далі М. Цитович зазначає, що після творів Л. Штейна в німецькій літературі більше не з'являлися праці, що ставили за мету виклад науки про поліцію.

Місце останньої, за його твердженням, посіла «наука административного права или права управления, излагающая нормы германского права, касающиеся организации управления и отдельных его отраслей, руководясь притом юридической точкою зрения» [5, с. 16]. Серед підручників німецького адміністративного права автор виділяє книги Льонінга і Майєра, наголошуючи при цьому, що «потребность же в изложении общих правил для различных отраслей внутреннего управления и в оценке действующего законодательства с точки зрения целесообразности удовлетворяется […] монографическими работами. Кроме того, политика народного хозяйства уже давно стала в Германии составною частью политической экономии – как в учебниках этой науки, так и в университетском преподавании» [5, с. 16–17].

Пишучи у наступному параграфі про французьку науку адміністративного права, М. Цитович зазначає, що вона має характер викладання і трактування з юридичної точки зору вітчизняних законів, «касающихся органов и функций отдельных отраслей управления» [5, с. 17]. Відповідно до міністерської програми, яка була обов'язковою для юридичних факультетів, викладання адміністративного права у Франції повинно було охоплювати і закони, що стосувалися податків, тобто частини фінансового права.

Російськомовній поліцеїстиці у лекційному курсі київського професора не пощастило: вона зовсім не аналізується. Автор обмежується переліком вітчизняних робіт із поліцеїстики – починаючи з книги Гуляєва «Права и обязанности земской и городской полиции» (1824) і закінчуючи «Учебником науки полицейского права» (1893) Тарасова. Інші автори підручників з поліцейського права – Андреєвський, Бунге, Антонович, Шеймін – лише згадуються. Виняток становить книга Лєшкова «История русского общественного права» (1858), характеристиці якої Микола Мартиніанович присвятив кілька рядків. Він пише про книгу московського професора так: «Науку полицейского права автор желает заменить наукою общественного права, понятие которого он, однако, недостаточно выясняет; самая же история русского общественного права представляет у него историю разных отраслей внутреннего управления в допетровской России и заключает в себе много интересного» [5, с. 17].

Виникає логічне питання: чому київський учений не аналізував робіт своїх попередників, які вважалися класичними у вітчизняній поліцеїстиці, обмежившись лише працею Лєшкова? Очевидно, він не вважав ці праці оригінальними і самостійними, деякі з них він навіть не включив до переліку. Та й посилання на них у «Лекциях по полицейскому праву» практично відсутні. Автор посилається переважно на праці німецьких та французьких учених, що засвідчує його наукові пріоритети.

Вступна частина лекційного курсу М. Цитовича закінчується розглядом джерел поліцейського права. «Источниками полицейского права, – інформує читачів Микола Мартиніанович, – служат законы,

распоряжения и международные договоры» [5, с. 18]. Він пояснює також, що різниця між законом і розпорядженням суто формальна: «законами называются те постановления, которые издаются в законодательном порядке, распоряжения же – те постановления высших или подчиненных органов государства, которые издаются помимо законодательного порядка» [5, с. 18]. Професор наводить зразки законів і розпоряджень та класифікує останні. Микола Мартиніанович розтлумачує, що Звід законів Російської імперії «не все изъявления Высочайшей воли называет законом, но лишь те, которые издаются за подписью Государя, противополагая такие постановления объявленным Высочайшим указом. Понятно, что распоряжения должны отличаться от законов по своей силе: они должны держаться в границах закона и не могут ему противоречить. Но как законы, так и распоряжения одинаково могут иметь своим предметом и установление общего правила, и регулирование конкретного случая» [5, с. 18].

Професор звернув особливу увагу на «Свод законов Российской империи» як найповніше зібрання вітчизняного законодавства з поліцеїстики. Він також рекомендує це фундаментальне видання як найповніше і найдосконаліше джерело з вітчизняного поліцейського права. Основні матеріали з поліцеїстики у цьому виданні зосереджені головним чином у чотирьох томах – XI, XII, XIII, та XIV. Закони, які входили до складу XI і XII томів, уточнює М. Цитович, «носили в изданиях Свода 1833 и 1842 гг. название законов благоустройства, а законы, заключающиеся в XIII и XIV томах, – название законов благочиния. В следующих изданиях эти названия уже не встречаются, но размещение законов осталось то же» [5, с. 20]. Далі він указує на нові видання, за допомогою яких бажаючі можуть познайомитися з новими законами і розпорядженнями, чинними в Російській імперії.

Отже, у вступній частині авторського лекційного курсу з поліцейського права М. Цитович демонструє глибоке осягнення сутності цієї університетської дисципліни. Схематично розглянувши історію поліцейського права і права внутрішнього управління через призму хрестоматійних західноєвропейських трактатів, він формулює власне бачення цієї науки і галузі знань. Найбільшими авторитетами для київського професора виступають німецькі учені Моль, Льонінг, Майєр, Рошер, Штейн, чиїми теоретичними розробками він здебільшого послуговується. Структура «Лекций по полицейскому праву» засвідчує належне розуміння автором завдань тогочасної поліцеїстики і є віддзеркаленням її реального стану в Університеті Св. Володимира. Робота ця не була новаторською і не претендувала на це. Але вона стала оригінальним твором, що засвідчив рівень вітчизняної поліцеїстики з її проблемами і невирішеними теоретичними питаннями, які призвели до методологічної кризи науки поліцейського права.

1907 року в Києві побачив світ на правах рукопису новий оригінальний «Курс лекций по полицейскому

праву» М. Цитовича [7]. На жаль, він не потрапив до двотомника «Поліцейське право в Університеті Святого Володимира», але ми вважаємо його найкращою роботою Миколи Мартиніановича з царини поліцеїстики – попри те, що вона налічує всього 124 сторінки тексту. Хоча курс не є завершеним і складається лише з двох нерівноцінних за обсягом глав, але він відтворює в усій повноті історію поліцейського права та засвідчує самостійний характер мислення зрілого дослідника. Цей курс можна вважати однією з найдосконаліших російськомовних робіт з історії поліцейського права, у якій воно постає на тлі діяльності держав від часів своєї передісторії до початку XIX ст. Основна увага приділяється висвітленню однієї з найважливіших функцій держави – функції внутрішнього управління. Автор наголошує, що «государства, в которых бюрократический персонал обладает высокими личными качествами – образованностью, честностью, трудолюбцем, могут включать в сферу своего управления такие задачи, которые оказываются малодоступными странам, не располагающим таким персоналом чиновников» [7, с. 124].

Робота складається зі вступу та загальної частини, яка своєю чергою поділяється на дві глави – «Исторический очерк теории и практики внутреннего управления» та «Общие выводы относительно деятельности государства в сфере внутреннего управления». Вступна частина традиційно починається з визначення предмета й завдань науки поліцейського права. Позиція автора стає зрозумілою з першого рядка. Він пише: «Наука полицейского права есть одна из наук, посвященных изучению деятельности государства, или государственного управления» [7, с. 3]. Потім пояснюється, що дослідження держави здійснюють декілька наук: одні вивчають її з боку облаштування чи організації, інші – з боку її діяльності. До перших належить наука державного права, що розглядає устрій державних органів, як вищих, так і підпорядкованих їм, а також їхні функції та взаємини між собою. До других належать науки, між якими розподілено вивчення різноманітних галузей діяльності держави або державного управління. Далі пояснюються хрестоматійні речі: що саме є предметом науки фінансового права, військових наук, міжнародного права, цивільного і кримінального права і процесу. Дійшовши до так званого внутрішнього управління, Микола Мартиніанович визначає, що його завдання «заключается, с одной стороны, в охране порядка и безопасности, а с другой – в содействии населению при достижении им различных культурных целей (хозяйственных, просветительных, нравственных)» [7, с. 3]. Таким чином, М. Цитович повторює прийняте ним раніше визначення, що «наука полицейского права есть в сущности наука о внутреннем государственном управлении» [7, 3].

Структура викладу історії поліцейського права у цій праці майже повністю подібна до попередньої роботи М. Цитовича «Лекции по полицейскому праву», тому немає сенсу її відтворювати. Наголосимо лише, що автор акцентує більше уваги на

тому, як саме юристи повинні вивчати і розуміти поліцейське право, або право внутрішнього управління. Він пише: «Изучая деятельность государства, направленную к достижению тех или иных целей, юрист должен, конечно, интересоваться преимущественно ее юридическою стороною, т. е. его должны интересовать те юридические нормы (законы, распоряжения), в которых рассматриваются различные отрасли государственного управления… и, следовательно, наука о внутреннем управлении должна быть для него прежде всего наукою о праве внутреннего управления, т. е. наукою о тех юридических нормах, которые имеют отношение к внутреннему управлению. Право внутреннего управления является таким образом непосредственно предметом нашей науки» [7, с. 4].

Професор пояснював, що будь-яке право можливо досліджувати з трьох точок зору: під кутом історії, догми та політики. У першому випадку дослідника цікавлять умови його виникнення, розвитку та змін, що відбулися з часом, які він намагається пояснити. Вивчаючи право з точки зору догми, учені мають на увазі переважно застосування його на практиці. Коли ж ми вивчаємо право з точки зору політики, та насамперед маємо на увазі мету, яку воно повинно ставити. М. Цитович вважав, що «мы устанавливаем эту цель, определяем те правовые нормы, которые соответствуют этой цели и полученным таким образом масштабом пользуемся для оценки и критики действующего положительного права. Изучение права с точки зрения политики есть, следовательно, критическое изучение его, тогда как при догматическом изучении права мы не интересуемся вопросом о том, хорошо ли или дурно это право, достигает ли оно своей цели и может ли быть оправдана цель, ради которой оно существует» [7, с. 4].

Вивчати право внутрішнього управління М. Цитович рекомендував в усіх трьох ракурсах – історії, догми та політики. Проте він застерігав, що «трудность соединения всех этих точек зрения и практические потребности преподавания ведут к тому, что в отдельных юридических дисциплинах обыкновенно преобладает какое-нибудь одно из указанных направлений» [7, с. 5]. Разом із тим Микола Мартиніанович вважав, що норми права, які виникли з діяльності держави у сфері внутрішнього управління, перебувають у зовсім іншому становищі. З одного боку, їхня догматика не така складна, як, скажімо, догматика цивільного права, з іншого – ці закони часто змінюються залежно від економічних, соціальних і політичних умов держави. Тому при вивченні та викладанні цих галузей права «точка зрения политики естественно выдвигается на первый план» [7, с. 5]. І далі наголошує: «И действительно, при самом своем появлении так называемая наука о полиции была чистой политикой внутреннего управления» [7, с. 5].

Порівняно з попереднім лекційним курсом з поліцейського права М. Цитович значно скоротив і спростив вступну частину. У зв'язку з цим певного коригування зазнало і формулювання завдань науки

поліцейського права, під якою він розумів право внутрішнього управління. Проаналізувавши ситуацію, яка склалася довкола внутрішнього управління у Німеччині в XIX ст., він робить висновок, що і в Російській імперії існує потреба вивчення цієї галузі права з точки зору політики. Професор вважав, що «русским университетам, где так называемое полицейское право до последнего времени разрабатывают с точки зрения политики, нет основания отказываться от установившейся традиции» [7, с. 5].

Висновок вступної частини «Курса лекций по полицейскому праву» М. Цитовича такий: «Задачей нашей науки мы признаем изучение права внутреннего управления преимущественно с точки зрения политики» [7, с. 5]. Далі додається важливе уточнення: «При этом нас, конечно, должно прежде всего интересовать действующее русское право. Но для более правильной и всесторонней оценки действующего русского права внутреннего управления нам необходимо будет обращаться и к истории его, и к сравнению с важнейшими иностранными законодательствами» [7, с. 5].

Тому не дивно, що однією з найцікавіших і найзмістовніших частин лекційного курсу київського науковця якраз і став параграф про походження і розвиток науки поліцейського права. Невеликий за обсягом, він у стислій і образній формі розкриває витоки та основні етапи історії цієї науки. Зацитуємо для прикладу, як просто і зрозуміло М. Цитович пояснює виникнення поліцейського права. Він пише: «Уже древние государства принимали меры не только для обеспечения безопасности граждан, но и в видах содействия их различным культурным интересам, но меры эти не выработались в систему, которая могла бы потребовать специального научного исследования. Поэтому в древности мы не встречаем науки полицейского права, хотя у некоторых древних авторов (например у Аристотеля в его «Политике») можно найти рассуждения по поводу отдельных мер внутреннего управления. Наука полицейского права не могла возникнуть и в Средние века, так как в эту эпоху центральная правительственная власть настолько ослабела, что не могла принять на себя сколько-нибудь широких задач в сфере внутреннего управления. Но когда феодализм был побежден и образовались государства с сильной центральной властью, тогда деятельность последней в области внутреннего управления начала постепенно развиваться и расширяться. К началу XVIII в. количество законов и распоряжений, относящихся к различным отраслям внутреннего управления, настолько увеличилось, что явилась, наконец, потребность ориентироваться в них и изучать при помощи специальных руководств» [7, с. 6].

Потім відбувається цілком логічний перехід до аналізу трактату Деламара, праць німецьких поліцеїстів Юсті, Зонненфельса, Моля, Штейна, Льонінга. Ці характеристики дуже місткі та інформативні. Автор пояснює причини відмови від читання курсів поліцейського права в німецьких університетах і появи замість них права

управління, або адміністративного права. Він також підкреслює, що наука про поліцію розробляла питання внутрішнього управління з точки зору політики, тоді як адміністративне право – з точки зору догматики. Микола Мартиніанович із жалем визнає: «Отсутствие систематической науки о внутреннем управлении не может не быть признано явлением неблагоприятным, так как при разработке вопросов внутреннего управления отдельными специалистами обобщения становятся затруднительными и отсутствует общая идея, объединяющая различные части исследования» [7, с. 9]. Учений бачить необхідність створення окремої науки про внутрішнє управління «как конечную цель, к которой необходимо стремиться, пользуясь материалами, собранными и разработанными специалистами по отдельным отраслям внутреннего управления, и выводами, к которым они пришли» [7, с. 9].

У своїй новій книзі М. Цитович значно ширше, ніж у попередньому курсі, розглядає вітчизняну літературу, присвячену проблемам поліцейського права, розпочинаючи її аналіз із твору Ю. Крижанича, написаного у XVIII ст. Професор звертає увагу на загальноросійські університетські Статути 1835, 1863 та 1884 років, котрі, на його думку, вплинули на формування поліцейського права як університетської дисципліни юридичного циклу. Перелічуючи найвідоміші вітчизняні підручники з поліцейського і адміністративного права, він характеризує всіх їх разом. «Отличительная черта всех этих курсов заключается в том, что в них право внутреннего управления рассматривается преимущественно с точки зрения политики» [7, с. 11].

У розвитку вітчизняної поліцеїстики М. Цитович помічає нову тенденцію. Її представники пропонували за прикладом Західної Європи викладати в університетах Російської імперії адміністративне право за догматичним методом замість поліцейського права. Таку позицію висловлював професор М. Лазаревський, підтриманий професором Е. Берендтсом. М. Цитович відреагував на такі пропозиції так: «С названными авторами можно согласиться лишь настолько, насколько они настаивают на необходимости чисто юридической разработки административного права, действительно у нас сильно запущенной, но нельзя согласиться с ними в том, что наука полицейского права в смысле политики права внутреннего управления является ненужной или невозможной» [7, с. 11]. Власну позицію щодо доцільності викладання поліцейського права на юридичних факультетах університетів Микола Мартиніанович оприлюднив у спеціальній статті, опублікованій у щотижневику «Право» [6].

Слід окреслити хоча б кількома реченнями і ще два видання –«Конспект особенной части полицейского права» та «Репетиториум полицейского права», на яких стоїть прізвище М. Цитовича. У першій книжці, що була підготовлена студентами-юристами Університету Св. Володимира для своїх однокурсників відповідно до програм та екзаменаційних вимог і побачила світ на

правах рукопису 1907 р. в Києві, поруч із Цитовичем зазначається прізвище професора В. Дерюжинського [3]. Нам практично нічого не відомо про передісторію цієї книги. Поява «Конспекту» лише засвідчує факт популярності серед студентів підручників М. Цитовича та В. Дерюжинського з поліцейського права.

Те саме можна сказати й про «Репетиториум по полицейскому праву, составленный по учебнику проф. Н. Н. Белявского и лекциям проф. Н. М. Цытовича» [2], який містить розлогі відповіді на 17 білетів, складених у відповідності до програми з поліцейського права. Нам також невідомо, що стало поштовхом до об'єднання студентами – професорів М. Цитовича і М. Белявського під однією палітуркою. Можемо лише припустити, що доробок названих учених найповніше відповідав вимогам програми іспитів з поліцейського права.

Таким чином, можна з упевненістю констатувати, що «Лекции по полицейскому праву» та «Курс лекций по полицейскому праву» М. Цитовича разом з «Конспектом особенной части полицейского права» й «Репетиториумом полицейского права» становлять органічно цілісний комплекс посібників з університетської дисципліни юридичного циклу, які доповнюють один одного, оскільки побудовані на однакових теоретичних засадах і ставлять тотожні цілі. Незначні методологічні розходження засвідчують лише постійний процес пошуку, в якому перебував учений, що намагався йти у ногу з часом і адекватно реагувати на його виклики.

Список використаних джерел:

1. Антологія української юридичної думки : в 6 тт. 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.

2. Белявский Н. Н. Репетиториум по полицейскому праву, составленный по учебнику проф. Н. Н. Белявского и лекциям проф. Н. М. Цытовича / Н. Н. Белявский, Н. М. Цытович // Поліцейське право в Університеті Святого Володимира : у 2 кн. / за ред. І. С. Гриценка ; [уклад. : І. С. Гриценко, В. А. Короткий]. – К., 2010. – Кн. 2. – С. 417–461.

3. Дерюжинский В. Ф. Конспект особенной части полицейского права, составленный по учебникам профессоров В. Ф. Дерюжинского и Н. М. Цытовича / В. Ф. Дерюжинский, Н. М. Цытович // Поліцейське право в Університеті Святого Володимира : у 2 кн. / за ред. І. С. Гриценка ; [уклад. : І. С. Гриценко, В. А. Короткий]. – Київ, 2010. – Кн. 2. – С. 179–318.

4. 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. – XIX, 413, [3] с. : табл. – Тексти рос. мовою. – (Пам'ятки правничої думки Київського університету).

5. 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. – Тексти рос. мовою. – (Пам'ятки правничої думки Київського університету).

6. Цитович Н. М. Еще по поводу полицейского и административного права / Николай Цитович // Право. – 1899. – № 6. – С. 269–280.

7. Цытович Н. М. Курс лекций по полицейскому праву: (на правах рукописи) / Н. М. Цытович. – Киев : Тип. Я. Б. Неймана, И. Т. Фельдзера и Ш. Б. Горенштейна, 1907. – 124 с.

8. Аврутин Ю. Е. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России. Теория, история, перспективы / Ю. Е. Аврутин. – Санкт-Петербург : Юрид. центр-пресс, 2003. – 501 с.

9. Андрейцев В. І. Юридичний факультет: сторінки історичного розвитку / В. І. Андрейцев // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2004. – Вип. 56/59. – С. 6–10.

10. Антонов И. П. Полицейское право: быть или не быть? / И. П. Антонов // Юридическое образование и наука. – 2011. – № 3. – С. 34–39.

11. Бельский К. С. Полицейское право : лекц. курс / К. С. Бельский / под ред. А. В. Куракина. – М.: Дело и сервис, 2004. – 816 с.

12. Головин А. П. Административно-правовые основы украинской полицеистики / А. П. Головин // Вісник Луганської академії внутрішніх справ МВС України. – 2002. – № 2. – С. 144–155.

13. Гриценко І. С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права : моногр. / І. С. Гриценко. – К.: ВПЦ «Київський університет», 2007. – 335 с.

14. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : моногр. / А. Т. Комзюк ; за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 366 с.

15. Лошицький М. В. Реаблілітація поліцейського права / М. В. Лошицький // Право України. – 2002. – № 7. – С. 95–99.

16. Мінченко О. В. Поліцейське право в системі юридичної освіти: європейська традиція та український досвід / О. В. Мінченко // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ : науково-теоретичний журнал. – Київ, 2011. – № 5 (78). – С. 294–300.

17. Мушкет И. И. Полицейское право России: проблемы теории / И. И. Мушкет, Е. Б. Хохлов ; под общ. ред. В. П. Сальникова. – СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 1998. – 173 с.

18. Проневич О. С. Рецепція поліцейського права: проблеми та перспективи / О. С. Проневич // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 1 (48). – С. 34–43.

19. Самійленко О. О. Цитович Микола Мартиніанович / О. О. Самойленко // Антологія української юридичної думки : в 6 тт. / [ред. кол. : Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. ; упоряд. : Ю. І. Римаренко, В. Б. Авер'янов, І. Б. Усенко]. – К., 2003. – Т. 5. – С. 386–388.

20. Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации / Ю. П. Соловей ; Акад. М-ва внутр. дел Рос. Федерации. – Омск : Омская высш. шк. милиции, 1993. – 501, [2] с.

21. Соловей Ю. П. Российское полицейское право : история и современность / Ю. П. Соловей // Государство и право. – 1995. – № 6. – С. 75–85.

22. Старилов Ю. Н. История развития административно-правовой науки : (вступительная статья) / Ю. Н. Старилов // Русское полицейское (административное) право. Конец XIX – начало XX века : хрестоматия / сост. и вступ. ст. Ю. Н. Старилова. – Воронеж, 1999. – С. 9–38.

23. Старилов Ю. Н. Как развивалась наука административного права в европейских странах / Ю. Н. Старилов // Журнал российского права. – 1999. – № 3/4. – С. 203–215.

24. Старилов Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. Т. 1. История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты / Ю. Н. Старилов. – М.: Норма, 2002. – 673 с.

25. Тихомирова М. Л. К вопросу о сущности полицейского права / М. Л. Тихомирова // История государства и права. – 2001. – № 5. – С. 41–43.

26. Міжнародна поліцейська енциклопедія = International Police Encyciopedia : понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія та практика : у 10 т. Т. 1. Теоретико-методологічні та концептуальні засади поліцейського права та поліцейської деонтології / Нац. акад. внутрішніх справ України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАНУ, Акад. правових наук України ; [відп. ред. : Римаренко Ю. І., Кондратьєв Я. Ю., Шемшученко Ю. С.]. – К.: ІнЮре, 2003. – 1232 с.

27. 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.

28. Москаленко М. М. Концепция «полицейского права» как идейно-теоретическое основание организации и деятельности полиции дореволюционной России : историко-теоретический аспект : автореф. дис. на соискание научн. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / М. М. Москаленко. – СПб., 2004. – 22 с.

29. Мушкет И. И. Генезис «полицейского права» в контексте эволюции правовой системы России (историко-теоретический анализ) : дис. д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Мушкет Иван Ильич. – СПб., 2003. – 452 с.

Соломаха А. Г. Научная деятельность Н. Цытовича: курсы лекций полицейского права.

Статья посвящена анализу лекционных курсов с полицейского права, подготовленных последним профессором полицейского права Университета Святого Владимира Н. Цитовичем (1861–1919). Автор продолжает реабилитацию полицейского права путем возвращения из забытья как личности известного ученого, так и его наследия в области полицеистики.

Ключевые слова: Н. Цытович, полицейское право, административное право, Университет Св. Владимира, лекционные курсы с полицейского права.

Solomakha A. G. Scientific activity of M. Tsitovich: lectures of police law.

In our country there are social relations that are not fully delineated by specific branch of law and not fully explored, as required Law science. It is about the relationships, called police relations.

Reviving the name of Tsytovych – specialist in police law we set the question much broader. It is necessary to rehabilitate the whole area of knowledge – police law that in terms of building an independent Ukrainian state considers particularly relevant.

The author analyzed the current research portfolio of domestic scientists on the development and revival of the police law and singled out the most successful and meaningful ones.

The author concludes that a brief overview of the current state of Ukrainian police law researches shows: number of papers on the problems of police law is insignificant, the history of domestic police law researches almost not studied in general, and the revival of police law proceeds rather slowly. Therefore, in the development of the Ukrainian state and the formation of civil society, there is an urgent need to rethink

the stereotypes formed in the process of state and law genesis. Life, research, teaching and administrative activities of famous scientist, lawyer Mykoli Martynianovycha Tsytovycha (1861–1919) remain poorly understood given the scale of this extraordinary figure.

The author analyzed in detail how M. Tsytovych taught police law. The structure, content, and in particular his own vision of scientific problems and their solutions.

The author concludes that Tsytovych studied police law through the prism of Western European views, and in some cases in the light of criticism of these views. Tsytovych made clear view of police law which he explores primarily in its historical development and only then studied theoretically. In his writings Tsytovych repeatedly clarifies the term "police" emphasizing its importance. Thus, it is safe to say that the author researched published lectures of Tsytovych «Lectures of police law» and «Lecture course of police law» M. Tsytovycha with «Conspectus of the special part of police law» and «Repetorium of police law» are organically coherent set of guidelines of university disciplines Law series, which complement each other, since they are built on the same theoretical foundations and put identical goals. Minor methodological differences are only certifying a constant search process of scientist who was trying to keep up with the times and to respond adequately to its challenges.

Keywords: M. Tsytovich, Police Law, Administrative Law, University of St. Vladimir, lecture courses with police law.

Стаття надійшла до редакції 03.10.2013

УДК 342.92:340.114:167.4

ЛИЧНОСТНО-ЦЕННОСТНЫЙ АСПЕКТ ОСМЫСЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье рассматриваются вопросы формирования и определения ценностного подхода к системе государственного управления. В качестве основного ценностного ориентира для ее осмысления автором выделяется личностное измерение, проявляющееся в нескольких взаимосвязанных плоскостях.

Ключевые слова: государственное управление, субъекты управленческих правоотношений, ценностная парадигма.

Чуприс Ольга Ивановна,

доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры конституционного права юридического факультета Белорусского государственного университета

В современном отношении к государственному управлению прослеживается критический подход. Он вытекает из возникающих в этой сфере проблем, связанных с его разрастанием до уровня внутригосударственного механизма, охватывающего значительное количество органов государственного управления. Неизбежным следствием этого процесса является усиление внутренней и внешней конкуренции в системе, сопровождающейся необходимостью обоснования собственной значимости на основе увеличения количества бюрократических процедур, использования нецелевых и далеких от совершенства организационных форм и их беспредельного коллизионного правового регулирования. Внутреннее состояние такой системы может привести к физической энтропии – распаду системных связей, хаотичному и неуправляемому существованию ее элементов.

Для недопущения указанного состояния необходимо провести теоретико-правовое осмысление имеющихся проблем, обратившись к личностно-ценностному контексту государственного управления, одновременно определив возможности влияния на него посредством права.

В качестве фундаментального начала определения стратегии ценностной классификации в нашем понимании выступает представление о государственном управлении как особом виде социального управления с присущими ему следующими признаками:

в качестве объектов и субъектов управленческой деятельности выступают люди, наделенные собственными индивидуально-личностными характеристиками (чувствами, желаниями, настроениями, устремлениями, духовно-нравственными началами и свободной волей), формирующими соответствующий набор ценностей, который привносится ими в государственное управление и определяет его существование. Поэтому в качестве основного ценностного ориентира для осмысления государственного управления выделяется личностное измерение, проявляющееся в трех взаимосвязанных плоскостях.

В каждой плоскости раскрывается индивидуальность участников государственного управления. Первый срез определяет реализацию частных интересов личности в государственном управлении, второй – реализацию ее интересов как члена определенных социальных групп в рамках социальной стратификации общества, третий – реализацию интересов личности через осознание каждым индивидом социальной значимости государственного управления и желания участвовать в ее достижении, в решении общегосударственных дел. Эта классификация не отвергает существующих аксиологических классификаций, а вписывается в пространственно-ценностную классификацию [1; 2], определяя, что уровень индивидуальных ценностей пронизывает все вышестоящие над ним ценностные уровни (локально-групповые, национальные и универсальные).

Частные интересы личности в государственном управлении реализуются в пределах *первого аксиологического среза* двумя социальными группами – государственными служащими и внешними по отношению к государственному управлению субъектами (физическими и юридическими лицами), вступающими в управленческие правовые отношения.

Ценность государственного управления для государственного служащего, реализующего посредством его свой частный интерес, закреплена на конституционном уровне. Конкретная социально-личностная составляющая определяется возможностью реализации конституционного права на труд посредством несения государственной службы, а также достижением иных социальных интересов в части повышения квалификации, получения социальных льгот, стабильной заработной платы и др. Однако важная особенность в этом случае заключается в том, что все вышеназванные права, ключевым из которых выступает право на труд, реализуются в специально созданных публичных организациях – органах государственного управления. Деятельность в них, являющаяся по своей сути трудовой, цель и назначение которой состоит в реализации частных интересов, по своему основному сущностному назначению является публичной, государственно-властной, что обусловлено в первую очередь причинами ее происхождения, связанными с необходимостью реализации целей государства, а не способностей граждан к труду и удовлетворения их личных потребностей. Выраженное в науке мнение о том, что «государство,

как выразитель общих интересов народа, через свои государственные органы, прежде всего общественные интересы, …содействует реализации частных интересов» [3, с. 12], наиболее точно подкрепляет выше обозначенную позицию.

Для усиления значения публичной составляющей государственного управления требуется формирование отношения государственного служащего к осуществляемой им службе как деятельности по реализации особой миссии служения народу, инициативной и творческой. Такое отношение появляется не в одночасье. Оно представляет собой постепенный процесс формирования юридической традиции уважения к государственному управлению со стороны всех его участников. Инициатором указанных изменений может выступать законодательство. В частности закрепление в Законе «О государственной службе в Республике Беларусь» ее сущностного назначения как деятельности по реализации государственной власти в интересах всего общества в противовес существующему ее законодательному определению, вытекающему из ее функциональной составляющей, как деятельности по реализации государственно-властных полномочий [4, ст. 2], не раскрывающей ее истинного назначения, предоставит возможность непосредственного применения указанной нормы в правоприменительной управленческой деятельности и судебной практике при возникновении административных споров о действиях (бездействиях) должностных лиц.

Изменение в понимании государственной службы важно также в связи с превалированием прагматического восприятия государственного управления, сводимого к универсально-механическому его осуществлению в рамках выполнения текущих заданий с наименьшими затратами и без возможных негативных последствий для себя. При этом бюрократический прагматизм заключается в осуществлении государственного управления по принципу «замкнутого круга», в соответствии с которым качественное выполнение конкретных поручений осуществляется таким образом, чтобы оно не привело к необходимости выполнения других заданий, а инициативы поощряются путем переадресации их выполнения самому инициатору. Стремление к улучшению качества государственного управления в таких условиях признается нереализуемым идеализмом.

Казалось бы, неразрешимое противоречие истинного назначения государственного управления и фактической его реализации вместе с тем легко разрешается благодаря заложенному в системе государственного управления механизму личностно-ценностного саморегулирования.

Важнейшим признаком, определяющим публичность государственного управления, является субъективный состав управленческих правовых отношений, одной из сторон которого есть представитель общества, наделенный личными правами и интересами в государственном управлении. Обращаясь в органы государственного управления за реализацией своих интересов, физические и юридически лица фактически претворяют в жизнь свое понимание цели существования

государственного управления как средства, обеспечивающего реализацию их индивидуальных потребностей. В свою очередь система личных интересов указанных субъектов и формирует публичный интерес, и характеризует публичную ценность государственного управления.

В рамках первого среза ценностное значение приобретают и вопросы реализации коммуникативных потребностей личности. Применительно к государственным служащим эта индивидуальная потребность в наибольшей степени претворяется в жизнь в процессе общения с собственным коллективом служащих. Вместе с тем значительное количество служащих органов государственного управления заняты в процессе непосредственной работы с гражданами. Это специалисты отделов (управляющие) по работе с обращениями, специалисты, ведущие прием заявлений и работу с ними (лицензионные отделы) и т. п. Для этих категорий ценностный аспект социального общения в рамках государственного управления перестает существовать, поскольку для них внешняя коммуникация теряет свойство потребности и превращается в служебно-функциональную необходимость. Формируется особый характер служебной деятельности, требующий существенных морально-психологических и физических затрат и, соответственно, дополнительных компенсаций. Значит, тем из государственных служащих, большая часть времени которых приходится на непосредственный контакт с гражданами, следовало бы установить специальную надбавку к заработной плате за особые условия осуществления службы.

Граждане, обращающиеся в орган государственного управления, также имеют возможность ощутить социально-коммуникативную ценность государственного управления посредством реализации предоставленного Конституцией Республики Беларусь и Законом «Об обращениях граждан и юридических лиц» своего права обращения в государственные органы [5, ст. 3].

Второй аксиологический срез определяет ценности государственного управления, обусловленные существованием интересов определенных социальных групп – коллективных интересов сообществ. Они во многом формируются как обобщенная система индивидуально-личностных ценностей членов этих коллективов, связанных с получением материальных благ, организационных преимуществ, информационных ресурсов, интересующих решений и др.

Для государственных служащих ценностный аспект проявляется в различных формах. Существует так называемая «корпоративная солидарность» при исполнении сложных поручений, когда распределяются обязанности между многими членами коллектива служащих, а итоговое решение принимается путем коллегиальных обсуждений при непосредственном участии руководителя. В пример также можно привести и ответственность за качественное государственное управление, когда руководитель отчитывается о проделанной коллективом работе за период или государственный

служащий привлекается к дисциплинарной ответственности за поведение вне службы (сотрудники органов внутренних дел на основании дисциплинарного устава или, как установлено в Германии, любой чиновник, если поведение вне службы в зависимости от обстоятельств конкретного случая способно в значительной мере нанести ущерб репутации чиновничества [6, с. 29–32]).

Субъекты, не наделенные властными полномочиями в государственном управлении, также могут найти и воплотить в нем свой коллективный интерес. Общественные объединения, политические партии, представители местного территориального самоуправления обращаются в органы государственного управления как при осуществлении административных процедур, реализации своего права на обращение, осуществлении других процессуальных действий в отношении себя, связанных с реализацией прав, предоставленных им законодательством, так и при отстаивании в органах государственного управления коллективных интересов сообществ. В частности наиболее активно выражается позиция коллективных образований при участии в принятии экологически значимых решений.

Корпоративность проявляется и в противостоянии интересов различных коллективов. Так, при разработке проектов нормативных правовых актов учитываются индивидуальные и корпоративные ценности государственных служащих. Как отмечено в юридической науке, «коллизия, конфликт интерпретации законодателя и правореализатора (исполняющего органа, гражданина) состоит в том, что законодатель изначально стремится к однозначности текста в свою пользу») [7, с. 33]. Действительно, проекты нормативных правовых актов разрабатываются не автоматизированными системами, а конкретными служащими, обладающими собственными представлениями о перспективах регулирования общественных отношений, которые они претворяют в жизнь путем правотворчества. Им противостоит общественный интерес (например, в лице корпоративного сообщества ученых). Если в советское время в процессе правотворчества широко использовались достижения юридических наук, то настоящее время в большей степени характеризуется научным нигилизмом. Несмотря на закрепление в законодательстве одного из фундаментальных принципов его осуществления на научных основах, достижения ученых практически не используются. Как ценностный аргумент непринятия позиций ученых зачастую выдвигается нецелесообразность, несвоевременность, невозможность реализации в текущий момент. Таким образом возникает ценностный конфликт, который требует преодоления.

Как правовой способ разрешения личностно-ценностного противостояния на втором уровне может быть назван альтернативный механизм увеличения доли внеправовых регуляторов, обеспечивающих активное саморегулирование корпоративных интересов. Этот вид правового регулирования приобретает особое значение в условиях разрастания нормативного

массива. «Потребности активного вовлечения субъектов права в нормотворческий процесс имеют в качестве причины как достижение высокой эффективности, так и демократичности» [8, с. 11]. В науке выделены разные формы саморегулирования – такие, как корпоративное саморегулирование бизнес-сообществ и профессиональное саморегулирование, которые в перспективе даже могут принять на себя часть государственных функций [8, с. 12–13].

Третий уровень аксиологического среза государственного управления в идеале должен отражать обобщенное понимание целей государственного управления, совпадающее у всех индивидуальных и коллективных субъектов, и формировать национальную ценность. Общей идеальной ценностью, к которой следует стремиться, должно стать достижение идеального государственного управления, служащего целям народа, прямой реализации конституционных положений. Опираясь на положения Конституции, следует отметить, что все ценности, сформулированные в ней, формируют управленческую ценностную парадигму. Положения Конституции конкретизируются и получают свое развитие в нормах законов и отраслевом законодательстве. В частности в ст. 6 Закона «О государственной службе в Республике Беларусь» принципами осуществления государственной службы названы служение народу Республики Беларусь, приоритет прав и свобод человека и гражданина, гарантии их реализации [4].

В то же время в последние годы возрастают требования к государственному управлению со стороны общества, с одной стороны, и государства – с другой. Для преодоления указанного противоречия и повышения общей ценности государственного управления требуется надлежащая организационная, материальная, правовая и идеологическая обеспеченность этого управления. Не случайно поэтому в каждом из государств, и Республика Беларусь не является исключением, периодически происходят системные преобразования в государственном управлении, сопряженные с реформированием органов государственного управления и оптимизацией штатов, повышением заработной платы государственных служащих, изменением условий приема на государственную службу и правил ее прохождения и прекращения, внедрением инновационных форм организации деятельности государственных служащих (например, на основе электронного правительства).

В обобщенном виде ценность государственного управления проявляется в достижении баланса субъективного и объективного в нем – в реализации интересов личности и сохранении интересов самого государственного управления в цельном значении. Для достижения этой цели каждый член общества, несколько поступившись отдельными ценностями первого аксиологического среза, может прямо способствовать повышению общей социально-ценностной характеристики государственного управления путем изменения своего участия в сфере государственного управления с поведения пассивного

потребителя государственных услуг на поведение его активно развивающего участника. Ведь как известно, не имеет личной ценности то, во что не вложены собственные силы.

Подводя итоги следует отметить, что личностно-ценностное осмысление государственного управления связано с его цельным познанием, объединяющим и согласующим разные уровни и стороны его существования и изменения. Для развития государственного управления важно сформировать ценностную парадигму, опирающуюся на исторический опыт конкретного народа, конституированный в Основном законе, реализовывать во всей системе законодательства и требовать постоянного претворения на практике всеми субъектами.

Список использованных источников:

1. Вернадский В. И. Научная мысль как планетное явление [Электронный ресурс] / В. И. Вернадский // Библиотека Максима Мошкова. – Режим доступа : http://www.lib.ru/FILOSOF/WERNADSKIJ/mysl.txt.

2. Якунин В. Ценности и государственное управление [Электронный ресурс] / В. Якунин // Империя : Информационно-аналитический портал. – Режим доступа : http://www.imperiya.by/politicsl-13704.html.

3. Бибило В. Н. Индивидуальное право субъекта / В. Н. Бибило // Право и демократия : сб. науч. тр. / Белорус. гос. ун-т : редкол. В. Н. Бибило (гл. ред.) [и др.]. – Минск, 2007. – Вып. 18. – С. 12–22.

4. О государственной службе в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 14 июня 2003 г., № 204-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 26 октября 2012 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр» Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.

5. Об обращениях граждан и юридических лиц : Закон Респ. Беларусь, 18 июля 2011 г., № 300-З // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр» Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.

6. Лангер Ш. Независимость и ответственность судей. Возможности и границы мер служебного надзора и дисциплинарного права применительно к судьям Германии / Ш. Лангер // Правовое государство. Судоустройство и статус судей в Республике Беларусь и Германии. Пути и формы их совершенствования : материалы семинаров / отв. за вып. В. А. Фадеев. – Минск, 2007. –С. 26–32.

7. Плавич В. П. Взаємозв'язок юриспруденції та герменевтики // Становление, функционирование и развитие правовых систем современности : проблемы науки и практики, посвящ. 145-й годовщ. основания Одес. нац. ун та : материалы междунар. науч.-практ. конф., Одесса, 23 апр. 2010 г. / М-во образования и науки Украины ; Одес. нац. ун-т ; редкол.: И. С. Канзафаров (отв. ред.) [и др.]. – Одесса, 2010. – С. 32–35.

8. Тихомиров Ю. А. Право: современные границы регулирования : Открытая лекция. – К.: Ин-т гос-ва и права им. В. М. Корецкого НАН Украины, Киев. нац. ун-т им. Т. Шевченко, Изд-во «Логос», 2009. – Серия научно-методических изданий «Академия сравнительного правоведения». – Вып. 14. – 18 с.

Чуприс О. І. Особистісно-ціннісний аспект осмислення державного управління.

У статті розглядаються питання формування і визначення ціннісного підходу до системи державного управління. Як основний ціннісний орієнтир для її осмислення автором виділяється особистісний вимір, що виявляється в декількох взаємопов'язаних площинах.

Ключові слова: державне управління, суб'єкти управлінських правовідносин, ціннісна парадигма.

Chupris A. I. Personal Value Aspect of Understanding of the Public Administration.

The article examines the formation and the definition of the value approach to the system of public administration. As a main value point in its interpretation the author defines the individual perception, which manifests in a number of the interrelated areas.

Keywords: public administration, subjects of administrative legal relations, value paradigm.

Стаття надійшла до редакції 21.05.2013

УДК 342.9(575.3): 35.073.51: 342.841

КЛАССИФИКАЦИЯ КОРРУПЦИОННЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В МЕХАНИЗМЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ МЕТОДОВ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН

Статья посвящена анализу законодательства Республики Таджикистан, устанавливающего административную ответственность за коррупционные правонарушения, приводится их классификация, предлагаются новые подходы как к классификации, так и по содержанию понятия коррупционных правонарушений. Делается вывод о совершенствовании КоАП и других законов Республики Таджикистан.

Ключевые слова: коррупционные правонарушения; проступки; деликты коррупционного характера; классификация; методы; противодействия; государственная служба.

Урунова Шоира Абдувалиевна,

старший лейтенант юстиции, старший оперуполномоченный Управления Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан

Анализ видов коррупции показывает, что коррупция в широком понимании включает в себя и правонарушения коррупционного характера, не содержащие состава преступления.

Криминологической наукой выделены формы проявлений коррупции, которые выступают как специфические виды нарушения этических и правовых норм лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций [1, с. 385–386]. Являясь правонарушениями, за которые предусмотрены административно-правовые меры ответственности, эти проступки больше распространены в сфере исполнительной власти.

Коррупционные правонарушения в отличие от аморальных коррупционных проступков запрещены нормами права и предусматривают юридическую ответственность. В юридической литературе выделяются четыре основных вида коррупционных правонарушений: 1) гражданско-правовые деликты; 2) дисциплинарные проступки; 3) административные правонарушения; 4) преступления.

Исследователем Н. Селиховым выделяются такие виды коррупции, как элитарная (политическая) и коррупция должностных лиц. По объекту воздействия в

структуре государственного механизма он выделяет такие виды коррупции, как коррупция в органах законодательной власти, коррупция в органах исполнительной власти и коррупция в судебной власти. По национальному составу участников коррупционных отношений он выделяет транснациональную (международную) и внутригосударственную коррупцию [2, с. 31–41].

А. Мизерия дает следующую классификацию видов коррупционных правонарушений:

1) *по статусу субъектов*: а) коррупция в органах власти; б) коррупция в частном секторе; в) коррупция в политике, или политическая коррупция;

2) *по уровням:* а) низовая; б) верхушечная; в) вертикальная;

3) *по степени общественной опасности:* а) коррупция-проступок; б) коррупция-преступление.

Некоторые российские ученые (например, Н. Егорова, С. Максимов и др.) используют в качестве главного критерия классификации коррупционных правонарушений *их общественную опасность* [3, с. 28; 4, с. 19].

Вышеуказанные подходы к классификации коррупции подтверждают, что центральным элементом при ее классификации является понятие коррупционного правонарушения, формы её проявления.

Ю. Тихомиров и Е. Трикоз, на наш взгляд, вполне обосновано предлагают использовать такое определение коррупционных правонарушений: «содержащие признаки коррупции проступки, запрещенные нормами права под угрозой юридической ответственности» [5].

В контексте приведенных точек зрения и на основе анализа действующего законодательства Республики Таджикистан, в частности ст.ст. 11, 12, 14 Закона Республики Таджикистан «О борьбе с коррупцией», представляется приемлемым использовать следующую классификацию видов коррупционных деяний, согласно которой все коррупционные проявления по *степени их общественно опасных последствий* можно разделить на две большие группы:

1) *коррупционные правонарушения; коррупционные уголовные преступления* (ч. 7 ст. 161 Уголовно-процессуальный кодекс Республики Таджикистан) [6, с. 304–305].

2) *коррупционные правонарушения,* включающие в себя коррупционные гражданско-правовые деликты, коррупционные дисциплинарные проступки, а также коррупционные административные правонарушения.

Коррупционные дисциплинарные проступки связаны с профессиональной служебной деятельностью. Чаще всего они встречаются в среде государственных и служащих органов местного самоуправления, хотя в настоящее время быстрыми темпами увеличивается доля правонарушений, совершенных служащими коммерческих организаций.

В научной литературе дисциплинарными коррупционными проступками признаются обладающие признаками коррупции и не являющиеся преступлениями или административными правонарушениями проступки, за совершение которых законодательством предусмотрена дисциплинарная ответственность. Указанные

проступки, по мнению некоторых ученых, с трудом поддаются систематизации, поскольку произвольно определяются решениями руководителей государственных, муниципальных, коммерческих и иных организаций [7, с. 34–35].

Тем не менее следует отметить, что в законодательстве Республики Таджикистан дан перечень дисциплинарных коррупционных проступков.

Согласно статье 11 Закона «О борьбе с коррупцией в Республики Таджикистан» под дисциплинарным проступком коррупционного характера, если отсутствует состав уголовного деяния, понимается:

– использование своего статуса при решении вопросов, затрагивающих личные интересы, их близких родственников или третьих лиц;

– воспрепятствование или незаконное вмешательство в осуществление деятельности правоохранительных и контролирующих органов на определенной территории или в отношении конкретных объектов либо конкретных лиц;

– участие в качестве поверенных физических или юридических лиц по делам органа, в котором они состоят на службе, или ему подчиненного, или деятельность которого они контролируют, и др. (всего 9 составов).

Закон устанавливает, что совершение лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, или приравненными к ним лицами какого-либо из указанных в части 1 настоящей статьи правонарушения, если оно не имеет состава уголовного деяния, влечет наложение дисциплинарных взысканий в виде замечания, выговора или увольнения с должности. Однако если этими лицами совершается два или более вышеуказанных правонарушений, а равно повторное совершение в течение года одного из этих правонарушений после наложения дисциплинарного взыскания, это влечет увольнение с должности [8].

Коррупционные административные правонарушения представляют собой административные правонарушения, обладающие признаками коррупции, но не содержащие в себе состава преступления. В соответствии со ст. 17 Кодекса об административных правонарушениях (далее – КоАП) Республики Таджикистан собственно административным правонарушением признается противоправное виновное деяния (действие или бездействие) физического или юридического лица, совершение которого в установленном настоящим Кодексом порядке влечет административную ответственность» [9, с. 168]. Наибольшее распространение коррупционные административные правонарушения имеют в области государственной службы и службы в органах местного самоуправления.

Отличительной чертой административного законодательства Республики Таджикистан является то, что в КоАП включена специальная глава № 38, включающая 20 видов административных правонарушений, связанных с коррупцией и предусмотренных в ст.ст. 656–675. Однако, солидаризируясь с мнением, существующим в юридической литературе, автор считает, что в эту главу можно было бы включить и некоторые другие правонарушения,

предусмотренные в иных главах КоАП Республики Таджикистан и имеющие коррупционный характер [10; 7, с. 34–35].

Эти административные правонарушения связаны с нарушением процедуры референдума и выборов. Все они обладают сходным объектом противоправного посягательства, которым являются избирательные права граждан, определенные Конституцией Республики Таджикистан и конституционными законами.

К субъектам, способным осуществить указанные правонарушения, могут относиться граждане, должностные лица, а также юридические лица, в том числе должностные лица политических партий и кандидаты на занятие выборных государственных должностей и в члены выборных государственных органов [8]. Большинство из этих составов имеют прямой умысел на совершение административного правонарушения. Неправомерные действия, составляющие объективную сторону данных правонарушений, обусловлены корыстным содержанием и основаны на подкупе-продажности.

Наиболее распространенным коррупционным административным правонарушением является деяние, предусмотренное ст. 73 «Привлечение кандидатом избирателей и участников референдума путем подкупа».

В соответствии со ст. 34 Конституционного Закона Республики Таджикистан № 106 от 4 ноября 1995 г. «О референдуме Республики Таджикистан» запрещено препятствовать свободному осуществлению гражданами их прав на участие в референдуме Республики Таджикистан путем насилия, обмана, угроз, подкупа или иным путем [11, с. 212].

Аналогичные меры предусмотрены ст. 58 Конституционного закона Республики Таджикистан № 856 от 10 декабря 1999 г. «О выборах Маджлиси Оли[1] Республики Таджикистан» [12].

Подкупом по смыслу ст. 73 КоАП Республики Таджикистан считается: «вручение избирателям, участникам референдума денежных средств, подарков, иных материальных ценностей, проведение льготной распродажи или безвозмездное предоставление товаров, либо оказание услуг на льготных условиях с целью привлечения их на сторону кандидата, а равно осуществление благотворительной деятельности с нарушением требований закона о выборах и референдумах».

Данное административное правонарушение характеризуется наличием вины в форме прямого умысла: нарушитель сознает противоправность своих действий, предвидит их общественно опасные последствия и желает их наступления.

Следующий состав административного правонарушения, имеющий коррупционное содержание, это «непредставление или неопубликование отчета, сведений о поступлении и расходовании средств, выделенных на подготовку и проведение выборов и референдума (ст. 74 КоАП Республики Таджикистан).

В соответствии со ст. 9 Конституционного Закона Республики Таджикистан «О выборах Маджлиси

[1] Парламент Республики Таджикистан.

Оли Республики Таджикистан» кандидаты в депутаты Маджлиси намояндагон, политические партии, участвующие в выборах, учреждают избирательный фонд для финансирования выборов. Средства избирательного фонда кандидата в депутаты и политической партии хранятся на временном расчетном счете Государственного сберегательного банка Республики Таджикистан «Амонатбонк» и его отделений. Средства этих фондов используются только для проведения выборов.

Государственный сберегательный банк Республики Таджикистан «Амонатбонк», его отделения открывают временные специальные счета для организации избирательного фонда кандидата и политической партии на основе письменного извещения соответствующей избирательной комиссии.

В соответствии с ч. 7 и 9 ст. 9 данного Конституционного Закона Государственный сберегательный банк Республики Таджикистан «Амонатбонк», его отделения на основании требований соответствующей избирательной комиссии обязаны информировать комиссию о поступлениях и расходах средств избирательного фонда депутата и политической организации.

Вид финансового отчета избирательных комиссий по внесенным и израсходованным средствам, выделенным для проведения выбора, а также финансового отчета кандидата в депутаты и политической партии по поступлениям и расходам средств их избирательного фонда устанавливает Центральная комиссия по выборам и референдумам Республики Таджикистан.

Объективная сторона выражается в действии (неполное предоставление сведений либо предоставление недостоверных отчета, сведений) и бездействии (непредставление сведений).

По смыслу ст. 74 КоАП Республики Таджикистан правонарушением считается:

1. Непредоставление кандидатом в депутаты, избранным депутатом, политической партией, кредитной организацией в установленный законом срок отчета, сведений об источниках и о размерах выделенных средств в избирательный фонд, их расходов, а также предоставление неполных или недостоверных таких отчетов и сведений.

2. Непредоставление или неполное, либо несвоевременное предоставление председателем избирательной комиссии или председателем комиссии референдума в средства массовой информации сведений для опубликования о поступлении и расходовании средств избирательных фондов либо финансовых отчетов кандидатов в депутаты.

3. Неопубликование председателем избирательной комиссии по проведению выборов и референдума сведений о расходовании бюджетных средств, выделенных на подготовку и проведение выборов референдума.

Субъектами данного правонарушения являются лица, перечисленные в диспозиции ч. 1, 2 и 3 ст. 74 КоАП Республики Таджикистан, т.е. кандидат в депутаты, избранный депутат, политическая партия, кредитная организация, председатель

избирательной комиссии, председатель комиссии референдума.

С субъективной стороны данное правонарушение может быть совершено умышленно или по неосторожности.

Другим составом, имеющим коррупционный характер, является деяние, предусмотренное ст. 75 «Незаконное использование денежных средств кандидатом в депутаты или политической партией».

Согласно ч.ч. 2, 3, 4 ст. 9 Конституционного Закона Республики Таджикистан «О выборах Маджлиси Оли Республики Таджикистан» граждане и юридические лица вправе оказывать финансовую (материальную) поддержку кандидату, политической партии только через соответствующие избирательные фонды.

Избирательный фонд кандидата в депутаты и политической партии образовывается за счет:

– средств соответствующих избирательных комиссий, выделяемых для предвыборной агитации;

– личных средств кандидата в депутаты, не превышающих 500 показателей для расчетов;

– средств избирательного фонда политической партии, выдвинувшей кандидата в одномандатный округ, не превышающих 500 показателей для расчетов;

– средств избирательного фонда политической партии, выдвинувшей список кандидатов в единый общереспубликанский округ, не превышающих 10000 (десять тысяч) показателей для расчетов;

– благотворительных средств физических и юридических лиц.

Благотворительные средства физических лиц в избирательном фонде кандидатов в депутаты не должны превышать 50, а в избирательном фонде политических партий – 100 показателей для расчетов. Благотворительные средства юридических лиц в избирательном фонде кандидатов в депутаты не должны превышать 100 показателей для расчетов, а в избирательном фонде политических партий – 500 показателей для расчетов.

Максимальный размер избирательного фонда кандидата в депутаты не должен превышать 1500, а политической партии – 30000 показателей для расчетов.

Однако все финансовые средства имеют строго целевое назначение и могут использоваться только на проведение выборов или осуществление референдума.

Закон запрещает использование денежных фондов на иные цели.

Коррупционным данное правонарушение становится в том случае, если имеет место «использование денежных средств, помимо средств собственного избирательного фонда, либо превышение установленных предельных сумм расходования денежных средств из избирательного фонда, а также расходование этих сумм на непредусмотренные цели кандидатом или политической партией».

Объектом данного правонарушения являются общественные отношения, связанные с порядком расходования средств избирательного фонда.

Объективная сторона правонарушения – это действие. Субъективная сторона правонарушения – умысел или неосторожность.

К коррупционным административным правонарушениям следует отнести также «использование незаконной материальной поддержки кандидатом в депутаты или политической партией в ходе подготовки и проведения выборов» (ст. 76. КоАП Республики Таджикистан).

Как указано выше, Закон предоставляет возможность гражданам и юридическим лицам оказывать финансовую (материальную) поддержку деятельности, способствующей избранию кандидата, только через соответствующие избирательные фонды.

Законом регулируются предельные размеры перечисляемых в избирательные фонды собственных средств кандидата, выделенных кандидату избирательной комиссией, добровольных пожертвований граждан и юридических лиц, а также предельные размеры расходования средств избирательных фондов.

Кандидат в депутаты и политическая партии не могут использовать другие средства для проведения выборов, за исключением средств фонда кандидата в депутаты и политической партии. Если кандидат в депутаты и политическая партии используют другие средства, за исключением средств избирательного фонда кандидата в депутаты и политической партии, соответствующая комиссия по выборам может аннулировать решение о регистрации кандидата в депутаты и представленный список кандидатов от политических партий.

Использование государственного имущества и средств, не предусмотренных Законом, запрещается. Правонарушение может быть совершено как умышленно, так и по неосторожности.

Следующим коррупционным административным правонарушением является «Незаконное финансирование избирательной кампании, проведения референдума, помимо избирательных фондов, фондов для участия в референдуме и оказание иной материальной поддержки» (ст. 77 КоАП Республики Таджикистан).

В соответствии с ч. 5 и 6 ст. 9 Конституционного Закона Республики Таджикистан «О выборах Маджлиси Оли Республики Таджикистан» запрещается выделение средств путем благотворительности в избирательные фонды кандидата в депутаты и политической партии со стороны следующих физических и юридических лиц:

– иностранных государств и иностранных юридических лиц; иностранных граждан и лиц без гражданства; граждан Республики Таджикистан, не достигших 18-летнего возраста; юридических лиц, учрежденных с участием иностранных инвестиций; международных организаций и международных общественных движений; местных органов государственной власти и местного самоуправления; государственных организаций и организаций, доля государственных акций которых превышает 30 %; частей, подразделений и других военных структур правоохранительных органов; религиозных и благотворительных организаций и других организаций, учрежденных ими; взносы от неизвестных лиц.

В случаях, если физические и юридические лица, не имеющие

права перевода благотворительных средств в избирательный фонд кандидата в депутаты и политической партии, все же внесли свои средства, или благотворительные средства физических и юридических лиц превышают установленный настоящей статьей размер поступлении, они полностью переводятся в республиканский бюджет.

Непосредственным объектом данного правонарушения являются общественные отношения, связанные с порядком финансирования избирательной кампании.

Объективную сторону указанного правонарушения составляют следующие действия:

а) оказание незаконной финансовой поддержки избирательной кампании кандидата или политической партии;

б) финансирование избирательного фонда физическими и юридическими лицами, запрещенными законом;

в) внесение пожертвований в избирательный фонд через подставных лиц либо оказание кандидату материальной поддержки, направленной на достижение определенного результата на выборах, без компенсации за счет средств соответствующего избирательного фонда.

г) связанное с проведением выборов и референдума бесплатное или по необоснованно заниженным расценкам выполнение физическими и юридическими лицами работ, оказание услуг либо реализация товаров.

Субъектами данного административного правонарушения могут быть физические и юридические лица.

С субъективной стороны рассматриваемое правонарушение может быть совершено как умышленно, так и по неосторожности.

Помимо изложенного, по нашему мнению, было бы целесообразным Закон Республики Таджикистан «О государственной службе» дополнить нормами, устанавливающими административную ответственность должностных лиц государственной службы:

– за непредставление или несвоевременное представление деклараций о его доходах и имущественном положении, в том числе и членов его семьи;

– за представление деклараций о его доходах и имущественном положении, в том числе и членов его семьи, содержащих недостоверную информацию [13].

Список использованных источников:

1. Криминология : учебник / под ред. В. Н. Кудрявцева и В. Е. Эминова. – М. : Юрист, 2005. – 512 с.

2. Селихов Н. В. Коррупция в государственном механизме современной России (теоретические аспекты) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Селихов Николай Васильевич. – Екатеринбург, 2001. – 268 с.

3. Егорова Н. А. Уголовно-правовые формы борьбы с коррупцией в новых экономических условиях : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : 12.00.08 «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право» / Н. А. Егорова. – Саратов, 1996. – 34 с.

4. Максимов С. В. Коррупция. Закон. Ответственность / С. В. Максимов. – М.: ЗАО «Юринфор /R/», 2008. – 142 с.

5. Тихомиров Ю. А. Право против коррупции / Тихомиров Ю. А, Трикоз Е. Н. [Электронный ресурс]. –

Режим доступа : http://Rudocs.exdat.com/index-513472html.

6. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Таджикистан. – Душанбе, 2010. – 700 с.

7. Гриб В. Г. Противодействие коррупции : учебное пособие / В. Г. Гриб, Л. Е. Окс. – М.: Московская Финансово-Промышленная Академия, 2011. – 192 с.

8. О борьбе с коррупцией в Республике Таджикистан : Закон Республики Таджикистан от 25 июля 2005 г. № 100 // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. – 2005. – № 7. – Ст. 402

9. Об административных правонарушениях : Кодекс Республики Таджикистан от 31 декабря 2008 г. // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. – 2008. – № 9. – 10.

10. Ибрагимов С. И. Судебно-правовые реформы в Республике Таджикистан и эффективность административно-правовых мер борьбы с коррупцией / С. И. Ибрагимов , Ш. А. Урунова. – Душанбе: «Дониш», 2012. – 148 с.

11. О референдуме Республики Таджикистан : Закон Республики Таджикистан от 4 ноября 1995 г. № 10 // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. – 1995. – № 21; 2001. – № 4.

12. О выборах Маджлиси Оли Республики Таджикистан : Закон Республики Таджикистан от 10 декабря 1999 г № 856 // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. – 1999. – № 12; 2004. – № 7; 2007. – № 5; 2008. – № 10.

13. Урунова Ш. А. Конституция Республики Таджикистан и некоторые вопросы административно-правовых мер борьбы с коррупцией / Ш. А. Урунова // «Хаёт ва Конун» : Теоретический и политико-правовой журнал. – 2009. – № 2. – С. 197–199.

Урунова Ш. А. Класифікація корупційних правопорушень у механізмі адміністративно-правових методів протидії корупції в системі державної служби Республіки Таджикистан.

Статтю присвячено аналізу законодавства Республіки Таджикистан, що встановлює адміністративну відповідальність за корупційні правопорушення, наводиться їх класифікація, пропонуються нові підходи як до класифікації, так і за змістом поняття корупційних правопорушень. Робиться висновок про вдосконалення КпАП та інших законів Республіки Таджикистан.

Ключові слова: корупційні правопорушення; проступки; делікти корупційного характеру; класифікація; методи протидії, державна служба.

Urunova Sh. A. Classification of the Corruption Offenses in the Mechanism of the Administrative Legal Methods of Combating the Corruption in the System of Public Service in the Republic of Tajikistan.

The article analyzes the legislation of the Republic of Tajikistan, which establishes the administrative responsibility for the corruption offenses, provides its classification, suggests new approaches to classification as well as to the content of the definition of the corruption offenses. It is concluded that the Code of Administrative offences and other laws of the Republic of Tajikistan require the improvement.

Keywords: corruption offenses, misdemeanors, torts of corrupt nature, classification, methods of combating, public service.

Стаття надійшла до редакції 05.06.2013

УДК 342.9(474.5): 351.84: 061.27

INSURANCE SUPERVISION SCHEME IN LITHUANIA: ADMINISTRATIVE LEGAL VIEW ON THE INSTITUTIONAL ACCOUNTABILITY ASPECT

Žilinskas Tomas,

Ph. D., Lecturer, Institute of Constitutional and Administrative Law, Faculty of Law, Mykolas Romeris University

Deviatnikovaitė Ieva

Ph. D., Lecturer, Institute of Constitutional and Administrative Law, Faculty of Law, Mykolas Romeris University

This article is aimed at revealing the concept and main aspects of accountability of financial market supervision institutions for their activities. The subject of the present article covers the key aspects of accountability for the supervision of activities of the insurance market in the Republic of Lithuania. As widely known the supervision model of the financial market in the Republic of Lithuamia has been changed – specialised financial market supervision was replaced by the consolidated market supervision. The article identifies the major problems of accountability for the supervision of insurance activities under different supervision activity models.

Keywords: accountability, financial supervision, insurance supervision.

In modern financial markets, there is no absolute model of legal regulation of supervision, which could be considered to be the benchmark. Therefore, one could fully agree with the opinion that the belief that an ideal financial market supervision system exists is an illusion [8].

However, such position does not negate the necessity to assess the existing models of legal regulation of financial market supervision because that is the only way to substantiate scientifically the adequacy of one of the models or elements thereof for a particular legal system.

Thus, the legal institute of accountability for performed supervision activities is one of the instruments that enable to assess not only the efficiency of performed supervision activities but also the advantages and disadvantages of a particular supervision model as well.

When the financial market supervision model changed in the Republic of Lithuania in 2012, the

procedure of accountability for performed supervision activities was revised as well. The present study is aimed at assessing scientifically the changes in accountability for the supervision activity and the existing major problems in the field of insurance supervision and offering solutions to these problems.

The study of such nature could be helpful in resolving the issues related to accountability of other public administration entities for the activities performed by them as well.

Concept of accountability for financial market supervision

Accountability is a process where the entity is obliged, having regard to certain criteria, to account to another person for performed activities and adopted decisions and to assume responsibility for any mistakes made and damage caused [5, p. 167]. The traditional concept of accountability is comprised of the following two elements: the inspection of an accountable entity's activities and the implementation of this entity's accountability for improper activities, for which it is held liable.

It has been commonly agreed that accountability has the following four functions: 1) ensures public supervision of activities; 2) ensures the legitimacy of activities; 3) ensures fairness in public sector administration; 4) improves the performance of supervision activities [10, p. 15].

The accountability of a financial market supervisory institution may be divided into different types according to whom this institution is accountable, what it is accountable for, and what kind of accountability procedure is applicable.

In a narrow sense, the accountability of an institution is perceived as reporting for performed activities to the entity, which appoints members of that institution [13, p. 53]. The general rule is that the entity, which appoints and dismisses the members of the supervisory institution, is the person which needs accountability most in order to adopt one or another decision. However, this function is often implemented in respect of other entities as well. Accountability could be divided into different types according to the entity, to which a financial market supervisory institution must report [11]:

1. Accountability to the parliament. As, in the majority of countries, parliaments not only determine the objectives and limits of activities of a supervisory institution but also participate in establishing the supervisory institution, the supervisory institution must report to this branch of government for all actions performed. Since the time that the legislative branch has started to formulate objectives for supervisory institutions, the need has arisen to report to the parliament for works performed. In most countries, where a supervisory institution is accountable to the parliament, the accountability procedure is implemented through parliamentary committees. Accountability to the parliament also provides appropriate preconditions for changing the legal regulation. Accountability to the parliament may manifest itself in the following ways: 1) submission of regular reports; 2) replying to ad hoc enquiries by the parliament members; 3) submission of proposals regarding new legal acts; 4)

submission of information on the use of funds; 5) submission of an audit report;

2. Accountability to the executive branch. Supervisory institutions often operate within the jurisdiction of the executive branch because this branch is usually responsible for the implementation of financial market policy; therefore, the existence of accountability of a supervisory institution to the executive branch is a prerequisite for ensuring efficient supervision. In some countries, the ministry of finance is assigned the duty to carry out the supervision of the supervisory institution. In some cases, the representative of the executive branch, usually, the minister of finance is a non-standing member of the financial supervisory institution. However, it is believed that such form of accountability should be limited because the supervisory institution may lose its independence. Besides, the executive branch usually participates in the appointment of members of the supervisory institution. Accountability to the executive branch may manifest itself in the following ways: 1) submission of regular activity reports; 2) submission of information on market development; 3) submission of proposals regarding the adoption of new legal acts of the Government;

3. Accountability to the judiciary. The possibility of persons to lodge complaints against actions of public administration institutions must be ensured in each and every democratic state. Thus, courts evaluate the validity and conformity of the decisions adopted by the institution to the set objectives;

4. Accountability to market participants and the public. This is done by submitting periodic reports on performed activities and market status. In addition, before implementing particular legal regulation, the market participants are consulted as well. Accountability to market participants usually manifests itself in the following ways: 1) consultations regarding the adoption of new legal acts; 2) provision of information on the website; 3) submission of annual market reviews; 4) preparation of press conferences, etc. Accountability to consumers manifests itself through: 1) drafting of annual reports on the market situation; 2) consumer education on the insurance services; 3) handling of consumer complaints and disputes with financial market participants.

In procedural terms, accountability may be carried out before or during the performance of actions or after the performance of actions or the adoption of decisions [5, p. 169]:

1. Accountability before the performance of actions (a priori or ex ante). It manifests itself through the procedure for the appointment of members of the supervisory institution, participation in the preparation of draft laws, initiating discussions related to the legal regulation, etc.;

2. Accountability after the performance of actions or the adoption of decisions (*a posteriori or ex post*) manifests itself through submission of statements and reports on performed activities.

The limits of accountability of the institution are defined by the objectives established for this institution. The objectives established for the institution provide an answer to the question what the institution is accountable for. Therefore, the objectives must be clear and adequately disclosed.

Accountability itself presupposes that there exist certain standards or objectives that allow for the assessment of performed activities or adopted decisions. In other words, accountability means the duty to comply with certain requirements. The more complex the activities are, the harder it is to determine clear requirements on the conduct and results [5, p. 168]. Accountability can be assessed only by linking it to the objectives set for the institution that are clearly disclosed. If accountability is not linked with the objectives set for the institution, it manifests itself in practice only as the description of the process (the number of completed inspections and applied sanctions, etc.) [3, p. 162].

Meanwhile, specifically for the supervision of insurance activities, L. Savage distinguishes two main objectives [12, p. 10]. First of all, the supervision of insurance activities is aimed at ensuring that insurers have funds to pay out the required benefits. And it is also sought to supervise the treatment of policyholders and insured persons by insurers, which are a stronger party to the insurance contract. In S. K. Mathur's opinion, the main objective of market supervision is to promote competition on the market and increase market efficiency [9].

It is claimed in the documents released by the International Association of Insurance Supervisors that reliable insurance activities are necessary in order to maintain an effective, secure, fair and stable insurance market and promote competition and market growth [4]. The Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) indicate that the main objectives of the supervision of insurance activities are ensuring the stability of the insurance market and the protection of consumer interests and the economic stability of the whole country [16].

Having evaluated the legislation of the majority of the OECD countries, J. Vollbrecht [17, p. 9] stated that the most common objective set for the supervision of insurance activities is the protection of insured persons.

M. Bagheri and C. Nakajima claim that the objectives of the supervision of insurance activities are often similar, and the largest differences occur in the scope, nature, quality and structure of the regulation [1, p. 510].

In the opinion of others, the objectives of the majority of financial supervisory institutions are, in principle, inadequately formulated; therefore, it is difficult to evaluate the implementation thereof and thus, the problem of accountability is faced. Ch. A. E. Goodhart proposes to establish the following three main objectives of financial market supervision: to protect the market against collapse, to promote competitiveness and market efficiency, and to ensure consumer protection [3, p. 153–154].

Thus, it is noteworthy that the variety of objectives set for the supervision of insurance activity is broad. However, only those objectives set for the supervisory institution that are clearly defined can influence the efficient accountability procedure of the supervisory institution. And, on the contrary, general objectives such as «insurance market efficiency» of the system, if there is no disclosure of the contents thereof, make the accountability procedure very complicated because it is hard to evaluate whether

the institution has reached the objectives set for it. In this case, an accounting object is unable to properly account for performed activities and the entity, to which it must account, does not have any clear criteria on how to assess these activities.

Implementation of accountability for the supervision of insurance activities in the Republic of Lithuania

The European Union directives do not regulate all issues related to the supervision of insurance activities. There are certain fields of the regulation of supervision, such as the organisation of supervision activities, the regulation of which is exclusively a matter of internal affairs of a Member State.

Until 2012, the supervision of insurance activities in the Republic of Lithuania had been performed by the Insurance Supervisory Commission formed by the Government. The main objective set for the supervision of insurance activities performed by the Insurance Supervisory Commission was to ensure the credibility, efficiency, security and stability of the insurance system and the protection of the interests and rights of policyholders, insured persons, beneficiaries and injured third persons, for the implementation of which the Insurance Supervisory Commission had to account to the Government [6].

The accountability of the institution was implemented by submitting, twice a year, a report on the implementation of the main objective, the performance of the functions, and the status of the insurance system [6].

The problem of accountability for the supervision of insurance activities became particularly relevant after the unexpected bankruptcy of one insurance undertaking in 2005, when the Government was not duly informed about the pending risk of insolvency of one of the market participants.

It was admitted that the main reason for inadequate accountability was the fact that the applicable legal acts had not provided for urgent submission of information on the status of the insurance system. Therefore, the legal regulation was revised [6].

Furthermore, the amendments to the legal acts proposing to legalise the participation of the Seimas in the formation of the Insurance Supervisory Commission and establish the accountability of the Supervisory Commission to the Seimas, i.e. the entity which establishes the objectives of the activities of this supervisory institution, were initiated at the Seimas [2]. Such initiative was determined by the importance of the insurance market for Lithuania's economy and the fact that the Statute of the Seimas did not provide for any procedure of accountability to the Seimas for institutions, in the formation of which the Seimas was not involved [14].

Meanwhile, having regard to the criteria of adequate accountability of financial market supervisory institutions formulated in scientific studies, the deficiencies in accountability for the supervision of insurance activities in Lithuania could have been the following: 1) the absence of accountability to the Seimas; 2) the absence of a specialised court, to which decisions of the Insurance Supervisory Commission could be complained against; 3) the absence of specialised judges who would

handle only the issues related to the legality of decisions of the Insurance Supervisory Commission; 4) the absence of legalised regular discussions with the minister of finance about the status of supervision; 5) the absence of preliminary discussion of new legal acts with market participants; 6) the absence of discussion of the provisions of new legal acts with the public [11, p. 105–107].

However, the problem related to the implementation of accountability mentioned in subsequent studies that the objectives established for insurance supervision in the legislation were indefinite and their contents were not disclosed [18].

The Supreme Administrative Court of Lithuania has noted the importance of the implementation of the objectives established for the supervision of insurance activities, which are sought in performing accountability as well [15]. When evaluating the aforementioned case of the bankruptcy of one insurance undertaking, it was stated that the annual report of the Insurance Supervisory Commission did not contain any insurance market analysis, the disclosure of problems and evaluation of potential outcomes of such problems. The court concluded that the duty to submit information on the status of the insurance system assigned to the Chairman of the Insurance Supervisory Commission is one of the measures to achieve the objectives provided in the Law on Insurance as well. Therefore, a proper report on the status of the insurance system should include not only information about the intervention measures applied to a particular undertaking engaged in insurance activities but also a detailed analysis of the status of the entire insurance system. An analysis should be carried out in order to perform the functions of the Insurance Supervisory Commission, i.e. to ensure the credibility, efficiency, security and stability of the insurance system. The current status of the insurance system during a particular period can be assessed only on the basis of a detailed analysis.

Moreover, in its ruling [15], the Supreme Administrative Court of Lithuania also revealed such category of the objective established for the supervision of insurance activities as the "status of the insurance system", which had not been entrenched in the provisions of the legal acts and this hampered the proper implementation of accountability as the achievement of the objectives set for the institution.

Thus, the legal regulation applicable in Lithuania until 2012 provided for the objectives of the supervision of insurance activities but they were not clearly defined. As there were no clear guidelines as to what the institution has to be accountable for, accountability could have been treated only as a simple description of the supervisory activity, for the assessment of which there were no distinct criteria set.

Meanwhile, the cases where the evaluation of insurance activities and the disclosure of the objectives set for supervision take place only in court proceedings should be evaluated negatively because accountability is, first of all, implemented before the entity, which forms a supervisory institution or sets objectives for it.

It is noteworthy that some of the problems related to accountability for

the supervision of insurance activities were dealt with in 2012, when the new, consolidated financial market supervision model was legalised and the performance of all financial market supervision functions was assigned to the Bank of Lithuania [7].

Currently, the applicable legal acts provide that the Seimas appoints, for a term of five years, and dismisses, before the end of the term, the Chairman of the Board of Directors of the Bank of Lithuania, upon the proposal of the President of the Republic. The Chairman of the Board of Directors of the Bank of Lithuania submits, twice a year, reports on the implementation of the main objective, the status of the financial market and the performance of functions [7] to the Seimas.

These amendments to the legal acts, under which accountability for financial market supervision is performed to the Seimas, improved the accountability procedure, where reports are submitted to the entity, which forms a supervisory institution and is authorised to establish the objectives for the activities of an accountable entity and influence the limits of its competence in carrying out the supervisory activities.

However, when amending the applicable legal acts, the objectives that were previously set for the supervision of insurance activities were eliminated, and this hampers even more the implementation of accountability for the supervision of insurance activities.

At present, the applicable legal acts provide that the main objective of the Bank of Lithuania is to maintain price stability. Meanwhile, one of the functions of the Bank of Lithuania, which helps focussing on the achievement of the main objective of the Bank of Lithuania, is the performance of financial market supervision [7].

It is obvious that such legal regulation, which establishes objectives, intended for financial market (including the insurance market) supervision only abstractly and indirectly, is insufficient and does not provide any preconditions for the proper implementation of accountability for financial market supervision. At present, the Bank of Lithuania does not have any clear guidelines as to the direction in which the supervision activity should be carried out, which would allow for subsequent initiation of potential deficiencies of the legal regulation. Besides, this hinders the work of the entity which is entrusted with the evaluation of supervisory activities (in the given case – the Seimas), and may lead to subjective and politically motivated evaluations of performed supervisory activities, which can encumber the implementation of the main objective set for the Bank of Lithuania as well.

Thus, the regulation of the supervision of the insurance market as one of the financial markets applicable since 2012, where the objectives set for this specific supervisory activity are not defined, does not provide adequate preconditions for the implementation of accountability for performed supervisory activities.

It should be additionally noted that the wording of the Law on Insurance, which will enter into force in 2014, will entrench the objective of the supervision of insurance activities that fully conforms to the objective entrenched in the wording of the Law effective until

2012, which was deemed to be indefinite, i.e. to ensure the reliability, efficiency, security and stability of the insurance system and the protection of the interests and rights of policyholders, insured persons, beneficiaries and insured third persons [6].

Such legal regulation, where the objective set for the supervision of insurance activities disappears from and reappears in the provisions of the applicable legal acts during a short-term period from 2012 until 2014 should be deemed as the instability of the legislature, which directly and negatively influences not only the performance of the supervision of insurance activities but also the process of accountability for these activities.

To sum up the conducted study, it should be concluded that the basic precondition for the proper implementation of accountability for the supervision of insurance activities is the legal regulation, which not only determines the entity, to which the institutions accounts to for performed activities, or the reporting procedures but also the detailed objectives set for the supervision of insurance activities by disclosing the content of these objectives.

Conclusions

1. The objectives set for the supervisory institution, which are clearly defined, cause the accountability procedure to be efficient. And, on the contrary, general objectives such as the efficiency of the system, without the disclosure of contents, tend to make the accountability procedure very complicated because it is hard to assess whether the institution has already achieved the set objectives.

2. The legal regulation, which had been applicable in Lithuania until 2012, provided for the objectives of the supervision of insurance activities but they were not clearly defined. In the absence of clear guidelines on what the institution should account for, accountability could be treated only as a simple description of the supervisory activity, for the assessment of which there had been no distinct criteria set.

3. The regulation determining the supervision of the insurance market as one of the financial markets since 2012, where the objectives set for this specific supervisory activity are not defined, does not provide adequate preconditions for the implementation of accountability for performed supervisory activities.

4. Such legal regulation, where the objective set for the supervision of insurance activities disappears from and reappears in the provisions of the applicable legal acts during a short-term period from 2012 until 2014 should be deemed as the instability of the legislature, which directly and negatively influences not only the performance of the supervision of insurance activities but also the process of accountability for these activities.

5. The basic precondition for the proper implementation of accountability for the supervision of insurance activities is the legal regulation, which not only determines the entity, to which the institutions accounts to for performed activities, or the reporting procedures but also the detailed objectives set for the supervision of insurance activities by disclosing the content of these objectives.

Bibliografhy:

1. Bagheri M., Nakajima Ch. Optimal Level of financial Regulation Under the Gats: a Regulatory Competition and Cooperation Framework for Capital Adequacy and Disclosure of Information / M. Bagheri, Ch. Nakajima // Journal of International Economic Law. – 2002. – P. 507–530.

2. Draft Law on Insurance (art. 182, 191) № XP-760(2) [Interactive]. – [Accessed 2013-05-20] : http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=261908&p_query=&p_tr2.

3. Goodhart Ch. A. E. Regulating the regulator – an economist's perspective on accountability and control. In: Regulating Financial Services and Markets in the Twenty First Century. Ed. by Ferran E.; Goodhart C. A. E. – Oxford-Portland Oregon : Hart Publishing, 2001. – 300 p.

4. Insurance core principles and methodology. International Association of Insurance Supervisors, 2003 [Interactive]. – [Accessed 2013-05-27] : http://www.iaisweb.org/temp/Insurance_core_principles_and_methodology.pdf.

5. Lastra R., Shams H. Public accountability in the financial sector. In Regulating Financial Services and Markets in the Twenty First Century. Ed. by Ferran E., Goodhart C. – Oxford-Portland Oregon : Hart Publishing, 2001. – 250 p.

6. Law on Insurance // Official Gazette. – 2003. – № IX-1737.

7. Law on the Bank of Lithuania // Official Gazette. – 1996. – № I-678.

8. Llewellyn D. T. Institutional structure of financial regulation and supervision: the basic issues. Aligning Supervisory Structures with Country Needs / D. T. Llewellyn. – Washington DC : The World Bank, 2006. – 164 p.

9. Mathur S. Insurance regulation: some Issues. The Geneva papers on Risk and Insurance. – 2001. – Vol. 26. – № 1(56). – P. 3–40.

10. Quintyn M., Taylor M. Robust Regulators and Their Political Masters: Independence and Accountability in Theory. In: Designing financial Supervision Institutions: Independence, Accountability and Governance. Ed. by Masciandro D.; Quintyn M. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2007.

11. Quintyn M., Ramirez S., Taylor M. The Fear of Freedom: Politicians and the Independence and Accountability of Financial Supervisors in Practice. Accountability in Theory. In: Designing financial Supervision Institutions: Independence, Accountability and Governance. Ed. by Masciandro D., Quintyn M. Northampton : Edward Elgar Publishing, 2007.

12. Savage L. Re-engineering insurance supervision / L. Savage. – Washington : The World bank, 1998. – 112 p.

13. Smaghi L. B. Independence and Accountability in Supervision : General Principles and European Setting. In: Designing financial Supervision Institutions : Independence, Accountability and Governance. Ed. by Masciandro D.; Quintyn M. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2007. – 750 p.

14. Seimas of the Republic of Lithuania Statute // Valstybės žinios. – 1994. – № 15(249.

15. Supreme Administrative Court of Lithuania decision of 5 November 2007 in case № A-502-961-07.

16. Twenty Insurance Guidelines for Economies in Transition [Interactive]. – [Accessed 2013-05-28] : http://www.oecd.org/finance/insurance/insuranceguidelines-for economiesintransition.htm.

17. Vollbrecht J. Insurance regulation and supervision. Policy Issues in Insurance: Insurance Regulation and Supervision in the OECD countries. – OECD, 2001. – 40 p.

18. Žilinskas T. Draudimo įmonių veiklos priežiūros teisinis reguliavimas. Disertacija / T. Žilinskas. – Vilnius : Mykolo Romerio universitetas, 2010. – 308 p.

Жілінскас Т., Девятніковайтє Є. Страховий нагляд у Литві: адміністративно-правовий погляд на аспект інституційної відповідальності.

Цю статтю спрямовано на визначення концепції та основних аспектів відповідальності наглядових інституцій фінансового ринку за свою діяльність. Предметом статті обрано ключові аспекти відповідальності за нагляд за діяльністю на страховому ринку в Литовській Республіці. Загальновідомо, що в Литовській Республіці модель нагляду за фінансовим ринком було змінено: спеціальний нагляд за фінансовим ринком було замінено консолідованим ринковим наглядом. Стаття визначає головні проблеми відповідальності за здійснення нагляду за страховою діяльність відповідно до різних моделей нагляду.

Ключові слова: відповідальність, фінансовий нагляд, страховий нагляд.

Жилинскас Т., Девятниковайте Е. Страховой надзор в Литве: административно-правовой взгляд на аспект институциональной ответственности.

Эта статья направлена на определение концепции и основных аспектов ответственности надзорных институций финансового рынка за свою деятельность. Предметом статьи избраны ключевые аспекты ответственности за надзор за деятельностью на страховом рынке в Литовской Республике. Общеизвестно, что в Литовской Республике модель надзора за финансовым рынком была изменена: специальный надзор за финансовым рынком был заменен консолидированным рыночным надзором. Статья определяет главные проблемы ответственности за осуществление надзора за страховой деятельностью в соответствии с различными моделями надзора.

Ключевые слова: ответственность, финансовый надзор, страховой надзор.

Стаття надійшла до редакції 07.06.2013

УДК 347.44(438+477): 339.92

RAMY PRAWNO-TRAKTATOWE POLSKO-UKRAIŃSKIEJ WSPÓŁPRACY GOSPODARCZEJ

Współczesne międzynarodowe stosunki gospodarcze mają strategiczne znaczenie dla wymiany towarowej, a tym samym są bodźcem stymulującym gospodarkę umawiających się stron. W przypadku Polski i Ukrainy oba państwa w latach 1993–2012 podpisały: jeden traktat, jedna konwencję i cztery umowy dotyczące wzajemnych stosunków gospodarczych lub mających wpływ na ich bezpośredni przebieg.

Kluczowe słowa: traktat, umowa, wymiana gospodarcza, Polska, Ukraina, ochrona prawna.

Wawryniuk Andrzej Antoni,

doktor nauk geograficznych, pracownik naukowo-dydaktyczny katedry Stosunków międzynarodowych Instytutu Neofilologii Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Chełmie, docent Wschodnioeuropejskiego uniwersytetu narodowego im. Łesi Ukrainki w Łucku

Współczesne międzynarodowe stosunki gospodarcze odgrywają fundamentalną rolę. Globalna gospodarka wymaga jednak solidnych podstaw prawnych. Z uwagi na fakt, że Polska i Ukraina to dwa największe państwa leżące w Europie Środkowo-Wschodniej, analizowanie aktów prawnych w tym zakresie ma zawsze aktualne znaczenie.

Panuje powszechne przekonanie, że międzynarodowe stosunki gospodarcze pomiędzy Polską i Ukrainą odbywają się na zasadzie spontanicznej, i być może są pozbawione podstaw prawnych, w tym wyrażonych w dwustronnych umowach międzynarodowych. Artykuł ma ukazać aktualny stan faktyczny w tym zakresie.

Po proklamowaniu 24 sierpnia 1991 r. niepodległości przez Ukrainę [1, s. 186] pierwszym państwem na świecie uznającym ten fakt była Rzeczypospolita Polska. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej przyjął w tej sprawie dwie Uchwały. Pierwsza z nich podjęta została 31 sierpnia 1991 r. ma między innymi następujący zapis: «Uznając prawo wszystkich narodów do samostanowienia, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej z radością wita ogłoszenie niepodległości w dniu 24 sierpnia 1991 r.» [2]. W dalszej części uchwały zapisano: «Sejm Rzeczypospolitej Polskiej wyraża przekonanie, że niepodległa Ukraina postępować będzie drogą demokratycznych przemian, stwarzając warunki dla dobrosąsiedzkiej, wszechstronnej międzypaństwowej współpracy między Polską a Ukrainą» [3].

Druga z Uchwał Sejmu RP jest datowana na 6 grudnia 1991 r. i ma związek z odbytym 1 grudnia 1991 r. ogólnonarodowym referendum na Ukrainie, w której obywatele odpowiadali na pytanie «Czy zgadzasz się z Aktem ogłoszenia niepodległości Ukrainy». Jak powszechnie wiadomo «za» opowiedziało się 90,32% Ukraińców.

Treść wzmiankowanej uchwały jest już bardziej zasadnicza. Mówi się w niej o faktach dokonanych, a interesujący jej fragment brzmi: «Sejm Rzeczypospolitej Polskiej wita z zadowoleniem Ukrainę w rodzinie niepodległych państw. Powstanie niepodległego państwa ukraińskiego jest ważnym wydarzeniem nie tylko dla Ukrainy, lecz także dla Europy i świata. (…) Dzień 1 grudnia 1991 r. otwiera nową epokę w historii stosunków polsko-ukraińskich. Wyrażamy przekonanie, że będą one oparte na zasadach przyjaznej współpracy» [4].

Tak więc można stwierdzić, że wzajemne dobrosąsiedzkie relacje wolnej Ukrainy z Polską rozpoczęły się w prawie natychmiast po proklamowaniu przez wschodniego sąsiada RP niepodległości.

Widocznym tego znakiem był podpisany w Warszawie 18 maja 1992 r. Traktat o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy. W artykule 7 Traktatu zapisano, że «Strony będą sprzyjać wzajemnie korzystnej współpracy gospodarczej, w tym handlowej, opartej na zasadach rynkowych, i zapewnią dogodne warunki takiej współpracy, z uwzględnieniem ochrony inwestycji, technologii, praw autorskich i patentowych, oraz będą dokonywać odpowiednich regulacji prawnomiędzynarodowych w zakresie obiegu kapitałów, przepływu siły roboczej, towarów i usług, jak również będą zawiera c odpowiednie umowy w zakresie współpracy gospodarczej» [5].

Z gospodarczego punktu widzenia ważny jest także zapis p. 2 tego artykułu, w którym umawiające się strony przyjęły na siebie zobowiązanie dotyczące ułatwień w zakresie rozwoju współpracy przedsiębiorstw państwowych i prywatnych oraz innych podmiotów gospodarczych.

Traktat liczy 21 artykułów i stanowi podstawę wszelkiej współpracy polsko-ukraińskiej, w tym gospodarczej. Został on ratyfikowany 27 października 1993 r.

Istotnym z punktu widzenia rozwoju wymiany była również Konwencja w sprawie unikania podwójnego opodatkowania, sporządzona 12 stycznia 1993 r. w Kijowie [6].

Zapisy powyższej Konwencji zakładają, że dotyczy ona osób, które mają miejsce zamieszkania lub siedzibę w jednym lub w obu umawiających się państwach. Wymieniono także rodzaje podatków, których dotyczy Konwencja.

Są to w Polsce:

1) podatek dochodowy od osób prawnych;

2) podatek dochodowy od osób fizycznych;

3) podatek rolny, zwany tez «podatkiem polskim».

Na Ukrainie:

1) podatek od zysku (dochodu) przedsiębiorstw;

2) podatek dochodowy od obywateli Ukrainy, cudzoziemców i osób nie posiadających obywatelstwa.

W myśl konwencji, podwójnemu opodatkowaniu nie podlegają zyski z

przedsiębiorstw, transportu międzynarodowego, odsetki np. bankowe, zyski ze sprzedaży majątku, wynagrodzenia dyrektorów, dochody osiągane przez artystów i sportowców, naukowców, tzw. wolnych zawodów, pracowników dyplomatycznych, i konsularnych, dochody z nieruchomości, przedsiębiorstw powiązanych, dywidendy, należności licytacyjnych, pracy najemnej, emerytur i rent, z tytułu pełnienia funkcji publicznych czy stypendiów studenckich [6].

Można więc przyjąć, że stworzone zostały warunki do swobodnego przemieszczania się ludności obu państw i podejmowania pracy przez obywateli Ukrainy w Polsce i polaków na Ukrainie o różnym charakterze, bez narażania się na dodatkowe opodatkowanie w krajach macierzystych.

Wraz z Konwencją, również 12 stycznia 1993 r. podpisana została Umowa o wzajemnym popieraniu i ochronie inwestycji. W tym dokumencie, zgodnie z art. 4 «Ochrona i traktowanie inwestycji» zawarto bardzo istotne zobowiązania: «Każda z Umawiających się Stron będzie ochraniać na terytorium swojego państwa inwestycje dokonane zgodnie z jej ustawodawstwem i innymi przepisami prawnymi przez inwestorów państwa drugiej Umawiającej się Strony i nie będzie naruszać w sposób nieuzasadniony lub dyskryminacyjny prawa inwestora państwa drugiej Umawiającej się Strony do zarządzania, utrzymywania, wykorzystywania, osiągania korzyści, rozszerzania działalności, sprzedaży i w razie konieczności do likwidacji takich inwestycji» [7].

Nie mniej ważne obowiązki przyjęły na siebie oba państwa w artykule 6 powyższej Umowy, w którym zapisano zagadnienia związane z wywłaszczeniami i odszkodowaniami. W tym przypadku inwestorów obu państw ma między innymi chronić punkt 1 omawianego artykułu. Z uwagi na ważność problemu, jego zasadniczą część prezentujemy dosłownie: «Żadna z umawiających się Stron nie podejmie bezpośrednio lub pośrednio działań wywłaszczeniowych, nacjonalizacji lub innych działań o takim samym charakterze lub równoznacznym skutku w stosunku do inwestycji należących do inwestorów państwa drugiej Umawiającej się Strony, chyba że działania te zostały podjęte w interesie publicznym i nie mają charakteru dyskryminacyjnego, a podjęte zostały zgodnie z właściwą procedurą prawną, a także za skutecznym i właściwym odszkodowaniem. Odszkodowanie takie będzie odpowiadać wartości rynkowej wywłaszczonej inwestycji bezpośrednio przed wywłaszczeniem (…)» [7].

Nie mniej istotną Umową jest dokument podpisany 24 maja 1993 r. w sprawie pomocy prawnej i stosunkach prawnych w sprawach cywilnych [8].

Dla ewentualnych inwestorów – obywateli państwa sąsiedniego, istotna jest gwarancja zapisana w części pierwszej, w art. 1. p. 1 tego artykułu, a wiec najważniejszy brzmi: «Obywatele jednej umawiającej się Strony korzystają na terytorium drugiej Umawiającej się strony z takiej samej ochrony prawnej w sprawach osobistych i majątkowych, jaka przysługuje obywatelowi tej Umawiającej się Strony» [8].

W umowie jest tez mowa o tym, że zarówno inwestorzy ukraińscy w Polsce, jak i Polacy pracujący na Ukrainie mają prawo do swobodnego i nieskrępowanego zwracania się do organów

prowadzący sprawy cywilne lub karne, występowanie przed nimi, składanie wniosków, a także dokonywanie innych czynności procesowych na takich samych prawach i warunkach, co obywatele państwa partnerskiego.

Umowa jest jednym z bardziej obszernych dokumentów – liczy 99 artykułów – i omawia wszelką możliwą do przewidzenia problematykę z powyższego zakresu.

Najnowszym dokumentem dotyczącym międzynarodowej współpracy gospodarczej zawartym przez Polskę i Ukrainę jest Umowa z 4 marca 2005 r. [9], która już w samej nazwie ma określenie, że dotyczy właśnie współpracy gospodarczej.

Oprócz wzajemnych zobowiązań odnośnie sprzyjaniu rozwojowi wzajemnej, korzystnej współpracy gospodarczej we wszystkich dziedzinach i sektorach gospodarki, określono cele współpracy, do których zaliczono:

1) wykorzystanie potencjału gospodarczego dla wzmocnienia dwustronnych stosunków gospodarczych;

2) intensyfikację dwustronnych stosunków gospodarczych, w szczególności w sferze inwestycji, innowacji i finansowania przedsięwzięć gospodarczych;

3) rozbudowę infrastruktury w dziedzinie transportu i systemów transportu nośników energii;

4) rozwój międzynarodowej współpracy gospodarcze.

W artykule drugim Umowy, w dziewięciu punktach zapisano sposoby i formy realizacji powyższych zadań.

Ponadto po raz pierwszy w umowie gospodarczej polsko-ukraińskiej znajduje się zapis o powołaniu Polsko-Ukraińskiej Komisji Międzyrządowej do spraw Współpracy Gospodarczej.

W ramach Komisji utworzono następujące grupy robocze ds.: handlu i inwestycji, współpracy w sektorze paliwowo-energetycznym, współpracy w dziedzinie turystyki, współpracy w dziedzinie transportu, weterynarii, współpracy w zakresie wykorzystania przestrzeni kosmicznej, informacji geoprzestrzennej, standaryzacji w rolnictwie. Do 2012 r. Komisja odbyła 5 posiedzeń, a ostatnie – 18 maja 2012 r. – miało miejsce w Kijowie [5].

Do syntetycznych analiz powyższych porozumień dwustronnych można jeszcze dodać jeden – Umowę o zabezpieczeniu społecznym pomiędzy Rzecząpospolitą Polską a Ukrainą, podpisana 18 maja 2012 r. w Kijowie. Umowa W myśl tego dokumentu zabezpieczone zostały interesy obywateli obu państw w zakresie nabywania prawa do świadczeń z zabezpieczenia socjalnego. W ten sposób zlikwidowano podwójne opłacanie składek z tytułu wykonywanej pracy, stwarza także gwarancje wypłaty świadczeń emerytalno – rentowych.

W komentarzu po podpisaniu Umowy stwierdzono, że «ze względów ekonomiczno-gospodarczych może przyczynić się do rozwoju współpracy gospodarczej», oraz «Związanie Polski umową z Ukrainą będzie korzystne dla Polski ze względów: społecznych, ekonomiczno-gospodarczych, politycznych oraz prestiżowych» [10].

Powyższa umowa 10 października 2012 r. została ratyfikowana przez Bronisława Komorowskiego, Prezydenta RP.

Warto również w tym miejscu wspomnieć o jednostronnych decyzjach Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie ułatwień obywatelom Ukrainy na podjęcie w Polsce pracy bez zbędnych decyzji administracyjnych oraz na odstąpieniu od pobierania opłat za tzw. wizy krajowe, a także wprowadzeniu Małego Ruchu Granicznego.

Powstaje wiec pytanie: jak w takiej sytuacji wygląda bilans handlu zagranicznego Polski i Ukrainy.

W maju 2013 r. Główny Urząd Statystyczny RP opublikował w tej sprawie dane za I kwartał 2013 r., porównując je jednocześnie z wynikami z analogicznym okresem 2012 r.

Zamieszczone są również efekty z innych lat. Dla zobrazowania tej problematyki posłużono się właśnie dostępnymi danymi GUS oraz informacjami opracowanymi przez Wydział Ekonomiczny Ambasady Polskiej w Kijowie.

Z analizy danych zawartych w tabeli wynika, że największe saldo Polska odnotowała w 2008 r., poczym – w 2009 r. nastąpiło gwałtowne załamanie zarówno w eksporcie, jak i w imporcie, czego wyrazem jest mniejsze saldo aż o 44 %. Rok 2012 był znacznie lepszy, jeżeli chodzi o wyniki eksportu, niż 2011 r., a saldo znacznie większe niż w roku poprzednim. Było to podyktowane tym, że Ukraina osiągnęła znacznie niższy wynik w eksporcie niż w 2011 r.

Według danych GUS saldo obrotów towarowych pomiędzy Polską i Ukrainą w okresie styczeń–marzec 2013 r. wynosiło 490 mln USD, co w porównaniu z analogicznym okresem w 2012 r. oznaczał wzrost o 3,1%. W omawianym okresie wartość polskiego eksportu na Ukrainę wynosiła 916 mln Euro (w I kwartale 2012 r. – 809 mln Euro), a import – 426 mln Euro (w I kwartale 2012 r. – 500 mln Euro. Z porównania danych GUS z I kwartału 2013 r. można zauważyć, że Ukraina stała się dla Polski 10 odbiorcą towarów eksportowych, awansując w porównaniu z analogicznym okresem 2012 r. o 3 pozycje [12].

Tabela 1. Wymiana gospodarcza Polski z Ukrainą[1]

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Dynamika 2010=100
Obroty	7204,7	8791,4	4573,5	5735,9	7479,7	7830,4	104,7
Eksport	5511,2	6436,7	3429,9	3917,4	4688,0	5279,5	112,0
Import	1693,5	2354,7	1143,6	1818,5	2791,7	2550,9	91,3
Saldo	+3818,7	+4095,5	+2286,3	+2098,8	+1896,3	+2728,6	

1 Źródło: http://www.mg.gov.pl/Wspolpraca+miedzynarodowa/Wspolpraca+gospodarcza+z+krajami+Europy.

Według ukraińskich danych statystycznych eksport do Polski w okresie styczeń–marzec 2013 r. wyniósł 634,6 mld USD, co oznacza spadek w porównaniu z analogicznym okresem 2012 r. o 3,7%. Cały ukraiński eksport zmniejszył się w tym czasie o 1,5%. Import z Polski w tym samym okresie wzrósł o 18,6% (cały ukraiński import zmniejszył się o 6,2%) i osiągnął wartość 836,7 USD. Różnica w ocenie wartości przepływu towarów z Polski na Ukrainę wyniosła zatem prawie 386 mln USD (32%). W omawianym okresie Polska zajmowała 4 miejsce wśród czołowych odbiorców ukraińskich towarów z udziałem 4% w całym ukraińskim eksporcie. Utrzymała jednocześnie 5 miejsce w zestawieniu głównych dostawców na rynek ukraiński, a jej udział wzrósł z 3,7% do 4,7%. Pod względem łącznych obrotów towarowych, których wartość w omawianym okresie wyniosła 1471,3 mln USD, Polska była czwartym partnerem handlowym Ukrainy (za Rosją, Chinami i Niemcami), z udziałem 4,35% w jej handlu zagranicznym [11].

Za tym samym źródłem warto też przedstawić dane dotyczące polskich inwestycji na Ukrainie. Jak podaje Ambasada RP w Kijowie «Według danych Państwowej Służby Statystyki Ukrainy, do 1 kwietnia 2013 r. polskie przedsiębiorstwa zainwestowały na terenie Ukrainy 920,9 mln USD. W tym samym okresie łączny poziom ukraińskich inwestycji bezpośrednich w Polsce wg stanu na 1 kwietni 2013 r. wyniósł 53,8 mln USD» [11].

Pomimo wystarczające bazy prawnej, współpraca gospodarcza Polski i Ukrainy, w tym działalność inwestycyjna Polski na Ukrainie i Ukraińców w Polsce nie jest realizowana na miarę możliwości obu państw. Decydują o tym bariery, utrudniające dostęp do rynku ukraińskiego.

Według oficjalnych danych Wydziału Ekonomicznego Ambasady Polskiej w Kijowie, cytowanego już w artykule, do najważniejszych z nich można zaliczyć:

1) znaczące opóźnienia lub brak zwrotu nadpłaconego podatku VAT (problem ten dotyczy przede wszystkim polskich inwestorów działających na Ukrainie i eksportujących swoją produkcję poza granice tego kraju);

2) nieprzejrzystość, niespójność i zmienność ukraińskich przepisów prawnych;

3) słabość wymiaru sprawiedliwości i trudności w dochodzeniu swoich praw w sądach, nie respektowanie lub niekorzystne dla polskich firm interpretacje ukraińskiego prawa przez organy administracji oraz brak jednolitego stosowania obowiązujących przepisów (zwłaszcza przez administrację na szczeblu lokalnym);

4) korupcja aparatu administracyjno-sądowniczego, (moja ocena w tym zakresie jest inna, ponieważ w trakcie dotychczasowej, wieloletnie pracy na Ukrainie nie spotkałem się z tym zjawiskiem);

5) niedostateczne wsparcie inwestorów przez władze lokalne;

6) utrzymywanie szeregu ograniczeń pozataryfowych związanych z dopuszczeniem importowanych towarów do obrotu rynkowego – m.in. obowiązkowej certyfikacji, atestacji, przepisy weterynaryjne i fitosanitarne itp. (szczegółowa informacja na temat aktualnie obowiązujących na Ukrainie ograniczeń pozataryfowych przy imporcie towarów do

tego kraju zawarta jest w opracowaniu «Prawo celne – część III. Ograniczenia pozataryfowe», zamieszczonym w zakładce «Przewodnik po rynku»);

7) kwestionowanie i podwyższanie przez ukraińskie służby celne wartości celnej importowanych towarów (wyższe opłaty celne) oraz częste zmiany przepisów celnych;

8) zbyt wolne wdrażanie zmian dostosowujących ustawodawstwo ukraińskie do wymogów unijnych i Światowej Organizacji Handlu;

9) zły stan infrastruktury i niewielką liczbę przejść granicznych, powodujące bardzo długi czas oczekiwania na granicy, w szczególności przy przewozach towarowych.

Krytycznie oceniany jest również przez polskich przedsiębiorców ukraiński system zamówień publicznych jako system nieefektywy i korupcjogenny. Sporadycznym, aczkolwiek ciągle odnotowywanym problemem jest przejmowanie kontroli nad polskimi firmami lub ich majątkiem w sposób niezgodny z prawem lub wpół legalny (tzw. «rejderstwo») [12].

Czy trwający od kilku lat regres w stosunkach gospodarczych Polski i Ukrainy będzie się utrzymywać? Na tak postawione pytanie nie ma dziś jednoznacznej odpowiedzi.

Literatura:

1. Trojan S. Dialog władzy na nowoczesnej Ukrainie doby kryzysu politycznego: dysonans, kakofonia, połączenie? / S. Trojan // Kultura-Historia-Globalizacja. –2010. – № 8. – S. 185–194.

2. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 grudnia 1991 r. w sprawie niepodległości Ukrainy // Monitor Polski. – 1991. – № 45. – Poz. 316.

3. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 31 sierpnia 1991 r. w sprawie niepodległości Ukrainy // Monitor Polski. – 1991. – № 29. – Poz. 205.

4. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy o wzajemnym popieraniu i ochronie inwestycji, sporządzona w Kijowie dnia 12 stycznia 1993 r. // Dziennik Ustaw (dalej – Dz. U.). – 1993. – № 125. – Poz. 575.

5. Traktat między Rzecząpospolitą Polską a Ukrainą o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy, sporządzony w Warszawie dnia 18 maja 1992 r. // Dz. U. – 1993. – № 125. – Poz. 573.

6. Konwencja między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy w sprawie unikania podwójnego opodatkowania i zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i majątku, sporządzona w Kijowie dnia 12 stycznia 1993 r. // Dz. U. – 1994. – № 63. – Poz. 269.

7. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy o wzajemnym popieraniu i ochronie inwestycji, sporządzona w Kijowie dnia 12 stycznia 1993 r. // Dz. U. – 1993. – № 125. – Poz. 573.

8. Umowa między Rzecząpospolitą Polską a Ukrainą o pomocy prawnej i stosunkach prawnych w sprawach cywilnych i karnych sporządzona w Kijowie dnia 24 maja 1993 r. // Dz. U. – 1994. – № 96. – Poz. 466.

9. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o współpracy gospodarczej sporządzona w Kijowie dnia 4 marca 2005 r. // Monitor Polski. – 2006. – № 59. – Poz. 628.

10. Ocena sytuacji w handlu zagranicznym w I kwartale 2013 roku (na podstawie danych wstępnych GUS) [Elektroniczny zasób]. – Tryb dostępu : http://www.mg.gov.pl/files/upload/8437/ocena_HZ_I_kw_2013.pdf.

11. Wydział Ekonomiczny Ambasady RP w Kijowie, Polsko-ukraińska współpraca gospodarcza [Elektroniczny zasób]. – Tryb dostępu : http://kiev.trade.gov.pl/ pl/ukraine/article/detail,415,Polsko-ukrainska_wspolpraca_gospodarcza.html.

12. Ukraina – informacja o stosunkach gospodarczych Polski z Ukrainą [Elektroniczny zasób]. – Tryb dostępu : http://www.mg.gov.pl/ Wspolpraca+ miedzynarodowa/Wspolpraca +gospodarcza-+z+ krajami+Europy.

Вавринюк А. А. Договірно-правові рамки польсько-українського економічного співробітництва.

Сучасні міжнародні економічні відносини мають стратегічне значення для товарообміну, тим самим стимулюючи економіку договірних сторін. У випадку Польщі й України обидві держави в 1993–2012 роках підписали один трактат, одну конвенцію і чотири договори, що стосуються взаємних економічних відносин або мають вплив на їх безпосередній перебіг.

Ключові слова: трактат, договір, економічний обмін, Польща, Україна, юридичний захист.

Вавринюк А. А. Договорно-правовые рамки польско-украинского экономического сотрудничества.

Современные международные экономические отношения имеют стратегическое значение для товарообмена, тем самым стимулируя экономику договорных сторон. В случае Польши и Украины оба государства в 1993–2012 годах подписали один трактат, одну конвенцию и четыре договора, которые касаются взаимных экономических отношений или имеют влияние на их непосредственный ход.

Ключевые слова: трактат, договор, экономический обмен, Польша, Украина, юридическая защита.

Wawryniuk A. The Legal Frame of the Polish-Ukrainian Economic Cooperation.

Modern international economic relations have strategic importance for the trade of goods, thus stimulating the economy of both parties entering in the agreement. In case of Poland and Ukraine, both countries have signed one treaty, one convention and four agreements in the area of economic relations during the period from 1993 and 2012.

Keywords: treaty, agreement, economic interchange, Poland, Ukraine, legal protection.

Стаття надійшла до редакції 02.06.2013

УДК 347.79: 351.778.542

KSZTAŁTOWANIE BEZPIECZEŃSTWA POPRZEZ SYSTEM NORM KARNYCH I ADMINISTRACYJNYCH PRAWA MORSKIEGO

Artykuł opisuje cechy formacji bezpieczeństwa stosując przepisy administracyjne i karne prawa morskiego Rzeczypospolitej Polskiej.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, przepis prawny, prawo morskie, prawo karno-administracyjne, «morskie obszary».

Nowicka Izabela,

doktor habilitowany nauk prawnych, inspektor policji, prorektor Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie

W wielu opracowaniach naukowych podejmujących problematykę bezpieczeństwa wywody dotyczące definiowania pojęcia bezpieczeństwa rozpoczynane są od stwierdzenia, że rozważania na jego temat spotykane są już od starożytności. W dziełach filozofów np. Platona pojawiały się przemyślenia wskazujące, że dla bezpieczeństwa człowieka i grup społecznych ważne znaczenie mają: dobre decyzje, zdrowe zmysły i zdrowe ciało, ale także powodzenie, sława i dostatek [1, s. 12].

Obecnie można spotkać w literaturze co najmniej kilkanaście definicji tego samego pojęcia. Każda z nich wskazuje, że bezpieczeństwo, podobnie jak pokój, nie jest stanem danym raz na zawsze. Definicje słownikowe najczęściej określają bezpieczeństwo jako stan państwa lub grupy państw, zdolny do przeciwstawienia się zagrożeniom wywołanym przez człowieka lub naturę, tj. w sytuacji kryzysowej. W opracowaniach z zakresu nauk społecznych możemy spotkać pojęcie bezpieczeństwa jako zdolność przetrwania, niezależność, tożsamość, możliwość rozwoju [2, s. 10].

Bezpieczeństwo, zgodnie z definicją i potocznym rozumieniem tego pojęcia, długo było utożsamiane ze stanem gwarantującym pewność istnienia i przetrwania. Wraz z rozwojem cywilizacyjnym i rozwojem nauki o bezpieczeństwie zmienia się i poszerza rozumienie tego fenomenu społecznego. W nowym ujęciu bezpieczeństwo ma oznaczać nie tylko gwarancję nienaruszalnego przetrwania danego podmiotu, lecz także swobodę jego rozwoju [3, s. 9; 1, s. 33].

Jak wskazuje M. Cieślarczyk: zakres wiedzy i sposób myślenia ludzi o bezpieczeństwie oraz ich poczucie bezpieczeństwa, a także związane z tym postawy, zachowania i działania zmieniały się na przestrzeni wieków. Pomimo, że tworzą one względnie trwałe zbiory cech kulturowych, charakterystycznych dla każdego człowieka, dla grup społecznych i dla całych społeczeństw to w najbliższych dziesięcioleciach, prawdopodobnie, będą zmieniały się jeszcze szybciej. Ten zespół cech w literaturze przedmiotu określa się mianem kultury bezpieczeństwa [1, s. 37]. Interpretowanej jako *wzór podstawowych założeń, wartości, norm, reguł, symboli i przekazań charakterystycznych dla danego podmiotu, wpływających na sposób postrzegania przez niego wyzwań, szans i (lub) zagrożeń w bliższym i dalszym otoczeniu, a także sposób odczuwania bezpieczeństwa i myślenia o nim, oraz związany z tym sposób zachowania i działania (współdziałania), w różny sposób przez ten podmiot «wyuczonych» i wyartykułowanych, w procesach szeroko rozumianej edukacji, w tym również w naturalnych procesach wewnętrznej integracji i zewnętrznej adaptacji oraz innych procesach organizacyjnych, a także w procesie umacniania szeroko (nie tylko militarnie) rozumianej obronności służących w miarę harmonijnemu rozwojowi tego podmiotu i osiągania przez niego najszerzej rozumianego bezpieczeństwa, z pożytkiem dla siebie, ale i dla otoczenia* [1, s. 157].

W definicji tej można, za przedstawicielami nauk o bezpieczeństwie, wyodrębnić: sferę kultury mentalnej, świadomościowej, duchowej, sferę kultury materialnej oraz sferę kultury organizacyjnej. Przy czym poprzez tą ostatnią należy rozumieć regulacje prawne, zasady i normy – czyli sposoby osiągania wartości, ale także struktury organizacyjne i zasady ich funkcjonowania, np. statuty, regulaminy, procedury itp. [1, s. 159]. Można zatem przyjąć, że strefę kultury organizacyjnej tworzy całokształt norm i ocen wpływających na postępowanie społeczeństwa. Tworzą one system kontroli społecznej charakteryzujący się następującymi cechami: tworzą go normy postępowania będące normami społecznymi, posługujące się wypowiedziami normatywnymi – dyrektywami tj. normami, zaleceniami, wskazówkami i ocenami, motywacyjnie oddziałując na zachowania adresatów formułowanych dyrektyw, aspiruje on do skutecznego sterowania postępowaniem ludzi, przy czym faktycznie charakteryzuje się wysokim stopniem zawodności kontroli, posługuje się sankcjami i/lub gratyfikacjami (skupionymi – prawo lub rozproszonymi – moralność) dla zapobiegania zachowaniom niezgodnym z wzorami postępowania [4, s. 722].

Dlatego też przyjąć należy, że normami kształtującymi bezpieczeństwo «obszarów morskich» są m.in. normy prawa karnego oraz normy prawa administracyjnego.

Konstruując prawo karne, każdy ustawodawca dąży do tego, żeby były karalne tylko te działania i zaniechania co, do których przewiduje określone cele, ale także wszystkie działania oraz zaniechania, kiedy na założone cele, karanie jest potrzebne. Ustawodawcy starają się uchwycić i objąć karalnością wszystkie rodzaje zachowania się, gdy karać trzeba, a wyeliminować wypadki, gdy karanie nie jest potrzebne [5, s. 34].

Можна powiedzieć, że rozwój prawa karnego odbywa się pomiędzy dwoma granicami. Owe granice to – z jednej strony prawo karne zupełnie rygorystyczne i sztywne – z drugiej zaś formuła esencjonalna prawa karnego. Rygoryzm i sztywność prawa karnego przejawia się w:

a. kazuistyce tj. tworzeniu wielkiej liczby przestępnych stanów faktycznych w części szczególnej.

b. unikaniu pozostawienia sędziemu możliwości wypowiedzenia swojej oceny. Opisowym ujmowaniu wszystkich elementów przestępstwa, sprowadzające w rezultacie sędziego do roli automatu, którego zadaniem jest tylko podciąganie stanów faktycznych pod opisowo ujęte formułki podane w kodeksie.

c. braku przepisów pozwalających sędziemu na odstąpienie w nadzwyczajnych wypadkach od zasadniczych reguł w prawie przewidzianych [5, s. 37].

Prawo karne jest dziedziną prawa, która określa czyny przestępne i zasady odpowiedzialności za nie oraz kary grożące za ich popełnienie i stosowane wraz z innymi środkami przymusu wobec sprawców tych czynów [6, s. 23]. Odpowiedzialność karna jest konsekwencją prawną popełnienia przestępstwa określonego przez prawo karne. Jednakże od tej odpowiedzialności sensu stricto należy odróżnić odpowiedzialność sensu largo, obejmującą odpowiedzialność za wykroczenie. Prawo polskie nie zalicza, co prawda wykroczeń do przestępstw, jednakże odpowiedzialność za wykroczenia opiera się na analogicznych zasadach; rodzajowo zbliżony jest też system kar i środków karnych. Można więc powiedzieć, że ukaranie za wykroczenie jest odpowiedzialnością karną o zredukowanych konsekwencjach prawnych [7, s. 17].

Współczesne prawo karne wyznaje zasadę nullum crimen sine lege poenali, czyli postuluje, aby ustawa określająca przestępstwo (wykroczenia) była łatwo dostępna i zrozumiała [8, s. 13]. Wyrazem tego jest dążenie ustawodawcy do stypizowania w ustawie karnej tych zachowań społecznych, które zasługują na potępienie w postaci zagrożenia karą z jednoczesnym spełnieniem funkcji gwarancyjnej. Ustawa karna winna zawierać takie «określenie cech czynu, żeby nie było wątpliwości, kiedy czyn jest przestępny i czym on się różni od czynów innego typu. Cechy te nazywamy ustawowymi znamionami czynu przestępnego (przyp. aut. wykroczenia). Rozumiemy przez nie cechy zewnętrznego zachowania się człowieka, skutku i okoliczności tego zachowania się, jak również stosunku psychicznego do tego zdarzenia oraz cechy samego człowieka jako podmiotu zachowania się, cechy określone w ustawie, których całokształt charakteryzuje przestępstwo (przyp. aut. wykroczenie), a które muszą być udowodnione w postępowaniu karnym, aby mogło nastąpić prawidłowe skazanie za przestępstwo (przyp. aut. wykroczenie)» [8, s. 13]. Jasne i jednoznaczne ich określenie w ustawie może nastąpić dwojako: 1) ustawa posługuje się opisem czynu zabronionego za pomocą znamion ilościowych. 2) ustawa posługuje się znamionami ocennymi lub zespół znamion nie jest kompletny [9, s. 84]. Od ustawowych znamion przestępstwa (przyp. aut. wykroczenia) należy odróżnić te cechy zdarzenia mające często bardzo doniosłe znaczenie dla prawa i postępowania karnego (przyp.

aut. postępowania w sprawach o wykroczenia) (np. dla ustalenia tożsamości sprawcy albo dla wymiaru kary [8, s. 70]. «Znamiona przestępstwa (przyp. aut. wykroczenia) stanowią o zakresie czynów przestępnych (przyp. aut. wykroczenia),określają granice pomiędzy zachowaniem się karalnym a niekaralnym. W zakresie czynów karalnych stanowią przesłankę zastosowania właściwej sankcji zgodnie z intencją ustawodawcy. Znamiona przestępstwa (przyp. aut. wykroczenia) są niezbędnym warunkiem realizacji jednolitego orzecznictwa sądowego» [8, s. 71].

«Rozpoznanie znamion przestępstwa nazywamy subsumpcją czynu pod przepis ustawy albo kwalifikacją prawną czynu, wiążąc z tą ostatnią czynnością oznaczenie cyfrowe artykułów i paragrafów ustawy, na podstawie których sprawca ponosi odpowiedzialność» [8, s. 261].

Również ustawowe znamiona wykroczenia podlegają udowodnieniu w toku postępowania w sprawach o wykroczenia w tym sensie, że przypisanie wykroczenia określonemu sprawcy wymaga ustalenia przez organ orzekający, że zdarzenie, będące przedmiotem badania w postępowaniu rozpoznawczym, zawiera wymagane przez ustawodawcę cechy – znamiona czyli że czyn może być uznany za wykroczenie i stanowi podstawę odpowiedzialności. Na obraz każdego zdarzenia składa się wiele rozmaitych elementów. W ocenie określonego stanu faktycznego jako wykroczenia są istotne jednak tylko te okoliczności, które odpowiadają ustawowym znamionom danego wykroczenia. Nie oznacza to, aby indywidualne, niepowtarzalne okoliczności towarzyszące danemu zdarzeniu były pozbawione wszelkiego znaczenia prawnego. Na przykład takie okoliczności, jak: stosunek sprawcy do pokrzywdzonego, zachowanie się sprawcy po popełnieniu wykroczenia, które są obojętne z punktu widzenia przypisania danej osobie określonego wykroczenia, maja istotny wpływ na wymiar kary (zob. art. 33 k.w.). Te i im podobne okoliczności są, oczywiście, również przedmiotem ustaleń organu prowadzącego postępowanie, jednak dla stwierdzenia, ze zostało popełnione wykroczenie, wystarcza rozpoznanie w badanym zdarzeniu tylko tych cech, które stanowią ustawowe znamiona określonego typu wykroczenia. Trzeba z naciskiem podkreślić, ze ustalenie wszystkich znamion jest jednocześnie konieczne. Brak któregokolwiek ze znamion powoduje odpadnięcie możliwości przypisania sprawcy konkretnego wykroczenia, nawet gdyby zostały zrealizowane pozostałe znamiona. Brak w czynie sprawcy realizacji chociażby jednego z ustawowych znamion wykroczenia opisanego w przepisie, który ma być podstawą prawną ukarania, powoduje wyłączenie odpowiedzialności z tego właśnie przepisu i umorzenie postępowania, a gdy stwierdzone to zostanie na etapie orzekania, przez sąd na rozprawie – powoduje wydanie orzeczenia uniewinniającego. Znacznie rzadziej brak znamienia prowadzi do zgoła odmiennych konsekwencji, a mianowicie do surowszej oceny czynu, tj. do uznania go za czyn przestępny [10, s. 54].

Za I. Andrejewem [8, s. 263] można wskazać schemat logiczny rozpoznania znamion różnych przestępstw (wykroczeń). Założeniem takiego schematu jest znajomość wszystkich okoliczności faktycznych zdarzenia. Wtedy następuje

szereg czynności wstępnych, które można podzielić na etapy .Etapem pierwszym jest uporządkowanie danych faktycznych i wyodrębnienie wśród nich tych, które mogą mieć znaczenie prawne. Na tym etapie nie jest wyjaśniony przedmiot dowodzenia, ale istnieją przypuszczenia co do przepisu, który w danym wypadku może być zastosowany. Tych przepisów może być więcej niż jeden. Fakty podlegają pogrupowaniu, przy czym należy na początku wydzielić te, które byłyby właściwe każdemu przestępstwu (przyp. aut. wykroczeniu). Drugi etap polega na uświadomieniu sobie wszystkich konstrukcji prawnych, które mogą mieć zastosowanie w danym wypadku. W ten sposób następuje zbliżenie do poszukiwanego przepisu, gdyż ogranicza się krąg typów przestępstw (przyp. aut. wykroczeń), których znamiona podlegałyby stwierdzeniu w danym materiale faktycznym. Trzeci etap polega na ustaleniu grupy typów przestępstw (przyp. aut. wykroczeń), których znamionom odpowiadają dane faktyczne. Etap czwarty polega na wyborze właściwego przepisu. Wybór ten można sobie wyobrazić jako realizację logicznego programu działania [8, s. 263].

Dokonując oceny norm kształtujących kulturę bezpieczeństwa nie sposób pominąć norm prawa administracyjnego. «Normą prawną, jako środkiem ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego, administracja może się posługiwać przez stanowienie norm prawnych albo przez stosowanie prawa, czyli ustalenie – na podstawie normy ogólnie obowiązującej – norm indywidualnych» [11, s. 211].

«Władczy charakter działania administracji publicznej wiąże się z prawem do zabezpieczenia wykonywania administracyjnoprawnych obowiązków w drodze przymusu państwowego» [12, s. 82]. Realizacja tego przymusu wiąże się z sankcjami administracyjnymi, które mogą przybierać charakter kar wynikających ze stosunków administracyjnego prawa materialnego, mogą być karami porządkowymi wynikającymi ze stosunków procesowych oraz karami dyscyplinarnymi stosowanymi wobec funkcjonariuszy administracji. Kary administracyjne mogą przybierać formę grzywny, formę pieniężną albo inną niepieniężną.

Prowadząc rozważania dotyczące kształtowania bezpieczeństwa na «obszarach morskich» poprzez normy prawa karnego sensu largo oraz prawa administracyjnego nie sposób ominąć systemu przepisów, które tworzyły tzw. «morskie prawo karne» obejmującego następujące czyny karalne:

1. przestępstwo uszkodzenia kabla podmorskiego z art. X par. 1 PWKK z 1969 r.;

2. przestępstwo zanieczyszczenia wód morskich z art. X par. 2 PWKK z 1969 r.;

3. przestępstwa bezprawnego połowu ryb:

a. na polskich morskich wodach wewnętrznych i morzu terytorialnym z art. 40 ustawy z 21 maja 1963 r. o rybołówstwie morskim (Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej – dalej Dz. U. № 22, poz. 115);

b. w polskim strefie rybołówstwa morskiego z art. 8 ustawy z 17 grudnia 1997 r. o polskiej strefie rybołówstwa morskiego (Dz. U. Nr 37, poz. 163);

4. przestępstwa przeciwko zasobom polskiego szelfu z art. 8 i 9 ustawy z 17

grudnia 1977 r. o szelfie kontynentalnym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. № 37, poz. 164);

5. wykroczenia naruszenia przepisów porządkowych i ochronnych przy połowach morskich z art. 41–45 ustawy z 21 maja 1963 r. o rybołówstwie morskim (Dz. U. № 22, poz. 115),

6. wykroczenia przeciwko porządkowi na morzu z art. 55–57 ustawy z 1 grudnia 1961 r. – Kodeks morski (Dz. U. z 1986 r., № 22, poz. 112),

7. wykroczenia przeciwko przepisom porządkowym w portach morskich z art. 10 dekretu z 2 lutego 1955 r. o terenowych organach administracji morskiej (Dz. U. № 6, poz. 35) [9, s. 19].

Wraz ze zmianami podstaw prawnych regulujących odpowiedzialność za zachowania na «obszarach morskich» zmianie ulegało ujęcie norm «morskiego prawa» bądź to w system prawa karnego sensu largo bądź w system prawa administracyjnego. Największa fluktuacja w tym zakresie następowała w obszarze prawa wykroczeń.

Prawo dotyczące wykroczeń obejmuje swoim zakresem wszystkie normy regulujące kwestie ponoszenia odpowiedzialności za wykroczenia. W tych systemach prawnych, w których prawem orzekania dysponują organy administracji, wyodrębnia się (na podstawie kryterium podmiotowego) tzw. prawo karno-administracyjne. Jest to więc zespół przepisów dotyczących spraw karnych, w których organy administracji mają prawo orzekania. Z reguły jest on częścią prawa dotyczącego wykroczeń [13, s. 8]. Ustawa z 15 grudnia 1951 r., która powołała w miejsce organów administracji kolegia o składzie społecznym, nosiła nazwę ustawy o orzecznictwie karno-administracyjnym, używając tego określenia w ślad za rozporządzeniem z 22 marca 1928 r. [13, s. 11]. Jednakże w sferze orzecznictwa organów administracji szczególnej polityka ustawodawcy była odmienna. Pomimo, że i w tej sferze rozszerzono właściwość kolegiów karno – administracyjnych, to jednak kierunkowi temu nie towarzyszyła tendencja do całkowitej likwidacji orzecznictwa organów administracji szczególnej, lecz tendencja do pewnego ograniczenia zasięgu tego orzecznictwa i do zmiany modelu tego orzecznictwa w kierunku upodabniającym go do orzecznictwa kolegiów. Organy administracji morskiej orzekały zatem, tak jak w okresie międzywojennym, w oparciu o p.k.a z 1928 r. Wydane w latach pięćdziesiątych przepisy utrzymały zasadę, że w sprawach o czyny z zakresu działania tych organów orzecznictwo będzie należało do organów administracji morskiej. Orzecznictwo urzędów morskich utrzymało się do końca 1971 r. [13, s. 161]. Począwszy od 1972 r. (art. 2 ustawy z 20 maja 1971 r. o ustroju kolegiów ds. wykroczeń, Dz. U. №12, poz. 117 i 118) obowiązywały w Polsce już tylko dwa (zresztą poważnie do siebie zbliżone i oparte na podobnych, ogólnych zasadach) modele organów orzekających:a) kolegia do spraw wykroczeń, do których włączono dawne orzecznictwo organów administracji szczególnej w sprawach o wykroczenia morskie i górnicze; b) wyspecjalizowane orzecznictwo w sprawach z zakresu niektórych stosunków pracy, którego organy działają w oparciu o związki zawodowe [13, s. 240; 15, s. 351].

Kolejne zmiany nastąpiły w latach 90-ch. Określić je można mianem

«ucieczki od prawa karnego». Zmiana koncepcji karania została zapoczątkowana ustawą z 4 stycznia 1991 r. o zmiany ustawy Kodeks morski (Dz. U. № 16, poz. 73) Zmieniono wówczas art. 55–58 kodeksu morskiego w ten sposób, że w miejsce grzywien za wykroczenie orzekanych przez kolegia do spraw wykroczeń przez organy administracji morskiej, wprowadzono kary pieniężne nieprzekraczające dwudziestokrotnego przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce uspołecznionej, wymierzane przez dyrektorów urzędów morskich w trybie określonym w odrębnych przepisach a konkretnie w ustawie z 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczpospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. № 32, poz. 131 ze zm.). Mocą jej treści uchylono wszystkie morskie przepisy karne o przestępstwach i wykroczeniach oraz zniesiono kolegia do spraw wykroczeń przy organach administracji morskiej. Zamiast tych regulacji wprowadzono kary pieniężne orzekane wobec dwóch grup podmiotów:

– armatorów i osób z nimi zrównanych za czyny będące w istocie przestępstwami (art. 55 ustawy z 21 marca 1991 r.);

– innych, w tym osób fizycznych za czyny będące w istocie wykroczeniami (art. 56 ustawy z 21 marca 1991 r.).

Taką samą koncepcję kar pieniężnych przyjęto w dwóch następnych ustawach morskich: w ustawie z 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczeniom morza przez statki (Dz. U. № 47, poz. 243) oraz w ustawie z 18 stycznia 1996 r. o rybactwie morskim (Dz. U. № 34, poz. 145). Rozwiązanie to zostało przyjęte w dwóch kolejnych ustawach: z 6 września 2001 r. o rybołówstwie morskim (Dz. U. № 129, poz. 1441) oraz w ustawie z 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie (Dz. U. № 62, poz. 574). W konsekwencji nie ma dziś w prawie morskim żadnych przepisów o przestępstwach ani wykroczeniach, a za czyny będące materialnie wykroczeniami dyrektorzy urzędów morskich oraz okręgowi inspektorzy rybołówstwa morskiego wymierzają decyzjami administracjami kary pieniężne w wysokości do przeciętnego dwudziestokrotnego wynagrodzenia (a więc mniej więcej czterokrotnie wyższej niż maksymalna grzywna grożąca według KW za wykroczenia), ale «za to»:

– bez związania jakimikolwiek przesłankami przypisania odpowiedzialności; z przepisów morskich bynajmniej nie wynika, aby wina była przesłanką wymierzenia kary osobie fizycznej,

– na podstawie procedury przewidzianej w KPA, a wiec bez gwarancji stwarzanych obwinionemu w procedurze penalnej określonej w KPW,

– bez należytej kontroli sądowej, gdyż nie sposób za taką uznać kontrolę legalności decyzji administracyjnych sprawowaną przez sądy administracyjne.

Zmiany polegające na «anektowaniu» przez prawo wykroczeń obszarów należących do prawa karnego w znaczeniu ścisłym, poddawane były negatywnej krytyce. Również zjawisko, do jakiego doszło w prawie morskim, trzeba uznać za poważne zagrożenie dla zasad odpowiedzialności o charakterze penalnym [9, s. 20] gdyż dostrzegana jest tendencja do dekryminalizacji wielu czynów i rozszerzania zakresu kompetencji sankcyjnych w rezultacie wzrostu państwa administracyjnego [12, s. 83].

Obecnie odpowiedzialność za czyny naruszające przepisy, których treść kształtowała ustawowe znamiona za wykroczenia jest odpowiedzialnością administracyjną. «Naruszenie przepisów zarządzeń i zarządzeń porządkowych skutkuje sankcjami w postaci kar pieniężnych. Kary pieniężne wymierza dyrektor urzędu morskiego w formie decyzji administracyjnej, której nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności. Od decyzji przysługuje odwołanie do ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej» [15, s. 142].

W związku z podjętymi rozważaniami należy zadać sobie pytanie stanowiące przyczynek do dalszej dyskusji, które z norm – administracyjne czy karne są właściwsze dla zapewnienia bezpieczeństwa na «obszarach morskich»?

Literatura:

1. Cieślarczyk M. Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności państwa / M. Cieślarczyk. – Siedlce, 2009. – 249 s.

2. Pokruszyński W. Filozoficzne aspekty bezpieczeństwa / W. Pokruszyński. – Józefów, 2011. – 73 s.

3. Majer P. Bezpieczeństwo wewnętrzne Polski w rozwoju dziejowym od X wieku do końca Polski Ludowej / P. Majer. – Szczytno, 2012. – 462 s.

4. Wielka encyklopedia prawa / red. Hoł B. – Warszawa, 2005. – 1321 s.

5. Stomma S. Wina i związek przyczynowy w rozwoju prawa karnego. – Wilno, 1938. – 88 s.

6. Andrejew I. Polskie prawo karne. W zarysie / I. Andrejew. – Warszawa, 1989. – 513 s.

7. Marek A. Kodeks karny. Komentarz / A. Marek. – Warszawa :Wolters Kluwer Polska, 2010. – 770 s.

8. Andrejew I. Ustawowe znamiona czynu. Typizacja i kwalifikacja przestępstw / I. Andrejew. – Warszawa, 1978. – 315 s.

9. Bojarski M., Radecki W. Kodeks wykroczeń. Komentarz / M. Bojarski, W. Radecki. – Warszawa, 2005. – 844 s.

10. Gostyński Z. Prawo wykroczeń w zarysie / Z. Gostyński. – Katowice, 1987. – 243 s.

11. Nowakowski Z., Pomykała M., Rajchel K., Tokarski H. Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego ze szczególnym uwzględnieniem aspektów prawno-organizacyjnych Policji / pod redakcją K. Rajchela. – Warszawa, 2009. – 350 s.

12. Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R. Olejniczak-Szałowska E., Stahl M. Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie. – Warszawa, 2009. – S. 230–236.

13. Skupiński J. Model polskiego prawa o wykroczeniach / J. Skupiński. – Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk, 1974. – 341 s.

14. Róg M. Stanowienie przepisów porządkowych przez terenowe organy administracji morskiej / M. Róg // Forum bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo na wodach morskich i śródlądowych. – T. II. – Gdynia 2011.

15. Gubiński A. Prawo wykroczeń / A. Gubiński. – Warszawa : Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1985. – 464 s.

Новіцька І. Формування безпеки з використанням кримінальних та адміністративних норм морського права.

У статті розглянуто особливості формування безпеки з використанням кримінальних та адміністративних норм морського права Республіки Польща.

Ключові слова: безпека, правова норма, морське право, кримінально-адміністративне право, «морські райони».

Новицкая И. Формирование безопасности с использованием уголовных и административных норм морского права.

В статье рассмотрены особенности формирования безопасности с использованием уголовных и административных норм морского права Республики Польша.

Ключевые слова: безопасность, правовая норма, морское право, уголовно-административное право, «морские районы».

Novicka I. Ensuring Safety Applying the Principles of Criminal and Administrative Maritime Law.

The article describes the specifics of organizing the safety applying the principles of criminal and administrative maritime law in the Republic of Poland.

Keywords: security, rule of law, maritime law, criminal and administrative law, «marine areas».

Стаття надійшла до редакції 14.05.2013

УДК 352.07(438+477)

SAMORZĄDNOŚĆ TERYTORIALNA W POLSCE I NA UKRAINIE

Jedną ze znaczących przesłanek efektywnego funkcjonowania systemu politycznego w państwie demokratycznym jest stworzenie demokratycznej formy organizacji publicznej władzy pozarządowej na szczeblu lokalnym. Pozwoli to uczynić system samorządu lokalnego pełnowartościowym. Zarówno Polska, jak i Ukraina, od 20 lat podejmują konsekwentnie kroki mające na celu przejście od postsocjalistycznych struktur samorządu do struktur Unii Europejskiej. O ile w Polsce szczeblem wciąż noszącym silne znamiona poprzedniego systemu są powiaty – pośredni szczebel samorządu, o tyle na Ukrainie problem ten dotyczy całego sektora samorządowego.

Kluczowe słowa: samorząd terytorialny, demokracja, decentralizacja.

Koza Iwona,

magister ekonomii, asystent w Instytucie Matematyki i Informatyki Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Chełmie, doktorantka Akademii Finansów w Warszawie

Około 20 lat temu nastąpił rozpad bloku sowieckiego, gdzie generalną zasadą sprawowania władzy było centralne sterowanie – dominacja państwowej własności i państwowego kierowania.

Zarówno Polska, jak i Ukraina, zdecydowały się na samodzielny kurs, odkrywając zalety i wady swojej pozycji pomiędzy Rosją a rozszerzającą się Unią Europejską.

Warto podejmować refleksję na temat zmian jakie nastąpiły w poszczególnych państwach, na drodze od sowietyzacji do demokracji. Okazuje się bowiem, że problemy sprzed 20 lat wcale się nie skończyły. Zarówno samorządy ukraińskie, jak i jednostki powiatowe w Polsce okazują się wciąż kumulować w sobie problemy sprzed reform z lat 90-tych.

W poniższym referacie skupiam się na kwestii samorządności terytorialnej w Polsce i na Ukrainie. Staram się uzasadnić tezę o dużej zbieżności sytuacji samorządów ukraińskich z sytuacją szczebla powiatowego polskich samorządów.

Od sowietyzacji do demokracji

Kraje Europy Środkowo-Wschodniej podlegały w XX wieku masowym i brutalnym procesom migracyjnym. Rezultatem był zanik lokalnych więzi społecznych, rozpad zasiedziałych, czytelnych i spoistych środowisk terytorialnych, które ze swej istoty powołane są do artykulacji

dążeń wspólnot lokalnych. po II wojnie światowej nastąpił okres intensywnej sowietyzacji państw Europy Środkowo-Wschodniej. Samorząd terytorialny jako instytucja rozwojowa został reaktywowany po pięćdziesięcioletniej przerwie. Prawie dwa pokolenia nie miały więc żadnych możliwości praktykowania idei samorządności lokalnej i wynikającej zeń szansy obywatelskiej aktywności [5, s. 13]. Szanse na budowę nowej tożsamości samorządowej przyszły wraz z wejściem na drogę demokratyzacji.

Jedną ze znaczących przesłanek efektywnego funkcjonowania systemu politycznego w państwie demokratycznym jest stworzenie pełnowartościowego systemu samorządu lokalnego jako demokratycznej formy organizacji publicznej władzy pozarządowej na szczeblu lokalnym [4, s. 336].

Reforma samorządowa przeprowadzona w Polsce w latach dziewięćdziesiątych zeszłego stulecia, miała na celu wprowadzenie takich regulacji prawno – administracyjnych, które zapewnią regionom naszego kraju możliwość stabilnego rozwoju. Unormowania zostały zawarte zarówno Ustawie o finansach publicznych [9] oraz Ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego [8], jak i w Ustawie o samorządzie gminnym [10], Ustawie o samorządzie powiatowym [11] oraz Ustawie o samorządzie województwa [12]. Prawa, obowiązki, a przede wszystkim samodzielność jednostek samorządu terytorialnego gwarantuje Konstytucja [7].

Ukraina rozpoczęła swe istnienia jako niepodległe państwo w 1991 r., kiedy to weszła w życie Ustawa o systemie budżetowym. Naród zaczął szukać sposobu na stworzenie samodzielnej gospodarki i skutecznego państwa. Wiele zostało zrobione w dziedzinie gospodarki narodowej: prywatyzacja majątku produkcyjnego, liberalizacja działalności gospodarczej, wprowadzenie instytucji rynku. Zatwierdzenie Konstytucji niepodległej Ukrainy w 1996 r. i podstawowych przepisów dotyczących samorządu terytorialnego, tj. Ustawy o Samorządzie Terytorialnym w 1997 r., Ustawy o lokalnej administracji państwowej w 1999 r. oraz Kodeksu budżetowego w 2001 roku, stworzyły ramy prawne dla administracji publicznej zarówno na poziomie regionalnym i lokalnym. Zgodnie z Konstytucją, rząd centralny ponosi większość obowiązków w zakresie realizacji usług publicznych, chociaż część z nich jest w rękach organów samorządów lokalnych w ramach mechanizmu delegacji [6, s. 435].

Wytyczne europejskiej karty samorządu terytorialnego

Obrona i umacnianie samorządu lokalnego w różnych krajach Europy stanowi istotny wkład w budowanie Europy wspartej na zasadach demokracji i decentralizacji władzy – zakłada to istnienie wspólnot lokalnych, posiadających organy decyzyjne, wybrane w sposób demokratyczny i mające prawo do szerokiej samorządności jeśli chodzi o kompetencje, warunki ich praktykowania oraz środki niezbędne do pełnienia ich misji. Dokumentem Rady Europy, który reguluje status samorządów lokalnych w relacji do władz danego państwa oraz w relacji do władz innych państw i działających w nich samorządów jest Europejska Karta Samorządu Terytorialnego. Została ona przyjęta została dnia 15 października 1985 r.

w Strasburgu przez Stałą Konferencję Gmin i Regionów Europy przy Radzie Europy; Polska ratyfikowała Kartę w 1993 r., Ukraina cztery lata później.

Dokument ten stwierdza, że wspólnoty lokalne stanowią jedną z zasadniczych podwalin każdego ustroju demokratycznego, prawo może być sprawowane najdokładniej na szczeblu lokalnym, a życie wspólnot lokalnych wyposażonych w konkretne odpowiedzialności pozwala na zarządzanie skuteczne, a zarazem bliskie obywatela.

Najważniejsze unormowania Europejska Karta Samorządu Terytorialnego:

• Przez samorząd lokalny rozumie się prawo i rzeczywistą zdolność wspólnot lokalnych do regulowania i zarządzania, w ramach prawa, na ich własną odpowiedzialność i na rzecz ich ludności, istotną częścią spraw publicznych.

• Sprawowanie odpowiedzialności publicznych powinno przypadać w pierwszej kolejności władzom najbliższym obywatelom, a kompetencje powierzone wspólnotom lokalnym winny być prawidłowo pełne i całkowite.

• Status osób wybranych na szczeblu lokalnym powinien zapewniać swobodne wykonywanie ich mandatu.

• Wspólnoty lokalne mają prawo, w ramach krajowej polityki ekonomicznej, do wystarczających własnych zasobów, którymi mogą swobodnie dysponować w wykonywaniu swoich kompetencji.

• Przyznanie subwencji nie powinno przynosić uszczerbku fundamentalnej wolności polityki wspólnot lokalnych we właściwej im dziedzinie kompetencji.

Decentralizacja

Decentralizacja finansów publicznych dokonuje się najpełniej przez przeniesienie istotnej części kompetencji, obowiązków i decyzji o alokacji środków pieniężnych na szczebel lokalny [3, s. 141] Jest ona procesem przekształcającym państwo w organizm sprawny, skuteczny i zdolny do długookresowego rozwoju. Problem tkwi w tym, by państwo nie porzuciło swoich powinności względem obywateli, lecz by chciało i umiało określić je od nowa, świadomie rezygnując z rozszerzania prawie w nieskończoność treści interesu ogólnego, by państwo chciało uznać, że pełni funkcję pomocniczą [2, s. 4].

W rzeczywistości dzieje się przeciwnie. Brakuje takiego systemowego wyodrębnienia kolejnych segmentów zadań i kompetencji dla samorządu terytorialnego, aby towarzyszyło mu tworzenie subsystemów w polskim systemie budżetowym. Administracja rządowa zachowuje niemal całkowitą kontrolę nad stanem finansów i niezmiennie dyktuje warunki. Skostnienie i brak samodzielności polskich powiatów narastają od początku ich istnienia.

Ukraińskie państwo narodowe, pomimo postępów w reformie rynku, jest nadal bardzo powolne w odbudowie nowoczesnej przyszłości. Dotyczy to nie tylko rządu, ale szczególnie władz lokalnych. Większość władz lokalnych jest jeszcze daleko od możliwości przejęcia roli samodzielnego dostawcy usług publicznych, które mogłyby zaspokoić potrzeby lokalnych wyborców. W rzeczywistości, słaby popyt na niezależne władze lokalne i długotrwałe tradycje centralizmu wytwarzają w społeczeństwie ukraińskim brak chęci przekazania władzy od góry do dołu, choć samorządy dużych miast otrzymały realną władzę podczas trwających reform.

Po przyjęciu Kodeksu budżetowego w 2001 roku, powstały nowe możliwości wspierania lokalnej autonomii i odpowiedzialności. Jednak jest jeszcze długa droga do wdrożenia innowacji, a reforma nie przynosi rezultatów w zakresie zwiększenia efektywności zarządzania lokalnego. Obecnie Ukraina posiada dwa rodzaje władz lokalnych. Po pierwsze są lokalne administracje państwowe w regionach i powiatach. Szefowie lokalnych administracji państwowej nie są wybierani, ale mianowani bezpośrednio przez Prezydenta Ukrainy. Drugim są organami samorządu w regionach i powiatach i na poziomie komunalnym. Rady wybrane w regionach i powiatach nie mają organów wykonawczych i dlatego nie są w stanie uruchomić podległych instytucji budżetowych. Władze lokalne formalnie mają pewien zakres zadań przewidzianych prawnie, ale nie mogą ich wykonać z powodu braku funduszy i zdolności administracyjnych [1, s. 254].

Granice władzy a subsydiarność

Zarówno w Polsce, jak i na Ukrainie należy przede wszystkim podnieść problem istoty, struktury i granic władzy, zwłaszcza zaś władzy publicznej, sprawowanej przez zorganizowany aparat państwowy, czyli rozstrzygnąć zagadnienie subsydiarności, pomocniczości. Nasuwają się pytania: Po co ta władza? Jakim celom powinna służyć? Jaką rolę ma odgrywać? Konieczne staje się podjęcie prób ożywienia idei społeczeństwa otwartego i skłanianie obywateli do bardziej aktywnego udziału w życiu publicznym. Udział ten nie może się ograniczać do wyborów dokonywanych przez rządzących. Subsydiarność rozumiana jako zasada organizacji państw oznacza, iż wszelka władza, w tym publiczna, nie powinna przeszkadzać osobom, lub grupom społecznym w podejmowaniu ich własnych zadań. Celem każdej władzy powinno także być pobudzenie, podtrzymywanie, a ostatecznie – w razie potrzeby – uzupełnienie wyników tych podmiotów, które nie są samowystarczalne [2, s. 5].

Nie wolno także pomijać istnienia głębokiego podziału Europy, której część postkomunistyczna, mimo 20 lat przemian systemowych, boryka się w dalszym ciągu z odziedziczoną koncepcją mało aktywnego obywatela, ze scentralizowanymi, hierarchicznymi strukturami administracyjnymi oraz z nigdy nie spełnioną, głęboko tkwiąca w świadomości społecznej utopijną wizją opiekuńczości państwowej. Wydatkowanie pieniędzy przez samorządy ukraińskie jest ściśle kontrolowane przez ukraiński Skarb Państwa. Chociaż polskie powiaty są historycznie najstarszą jednostką regionalną na terenie kraju, to nawet w nich w dalszym ciągu wielkim wyzwaniem jest stworzenie z nich silnych jednostek lokalnej władzy oraz obudzenie i aktywowanie obywatelskiej świadomości samorządowej społeczeństwa. Zasadniczym zadaniem jest więc konieczność ponownego określenia roli i obecności państwa, zwłaszcza w naszych postkomunistycznych krajach, które boleśnie doświadczyły skutków władzy represyjnej, wszechwładnej.

Finanse samorządowe

Polska Ustawa o finansach publicznych [9] przypisuje samorządom bardzo wiele zadań publicznych. Konstytucja zapewnia jednostkom samorządu

terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań [7, art. 167] Jednak znaczną część dochodów stanowią rokrocznie dotacje celowe, a więc wydatki budżetu państwa na z góry określone cele. Decyzja o tym, gdzie kierowane są środki jednostek samorządowych podejmowana jest więc na szczeblu centralnym. Samorządy, a zwłaszcza powiaty nie mają siły finansowej, od której uzależniona jest absorpcja środków z funduszy unijnych, czy też pozyskanie jakichkolwiek kredytów. Ta sytuacja mocno determinuje rozwój gospodarczo-społeczny polskiego samorządu. Zadłużenie wielu polskich miast bywa tak wysokie i co gorsze przyrasta w tak szybkim tempie, że zbliża się niepokojąco do ustawowej granicy, której przekroczenie skutkuje wprowadzeniem zarządu komisarycznego. W obliczu takiej perspektywy stoi wiele miast, nie wyłączając stolicy kraju. Podobna sytuacja w ostatnich latach zaistniała w wielu polskich gminach. Jednostki te okazały się posiadać zbyt niskie zasilanie finansowe w stosunku do zadań i przedsięwzięć, jakimi je obarczył ustawodawca. Z kolei powiaty i województwa mają dochody składające się w większości z transferów rządowych – dotacji i subwencji. Udział dochodów własnych powiatów i województw w ich dochodach ogółem wynosi kilkanaście procent. W dochodach własnych powiatów i województw znaczącą rolę mają udziały w kwotach podatków dochodowych wpłaconych do budżetu państwa, co dodatkowo świadczy o wybitnej centralizacji wpływów budżetowych tychże jednostek.

Finanse jednostek samorządu terytorialnego na Ukrainie przedstawiają [6, s. 440] wysokie uzależnienie od pomocy finansowej rządu centralnego. Struktura przychodów z poziomu niższego szczebla charakteryzuje się dominacją transferów bezpośrednich, lub pośrednich – dotacje i subwencje stanowią niemalże całość sumy dochodów samorządowych.

Administracja podatkowa, zarówno na Ukrainie, jak i w polskich powiatach i województwach, należy do rządu krajowego, lokalne samorządy nie mają własnej administracji podatkowej.

Charakter dochodów własnych powinien być powiązany z zakresem zadań danego rodzaju jednostki samorządu terytorialnego. Powinny one stanowić także podstawowe narzędzie lokalnej polityki gospodarczej. Udział dochodów własnych w całości dochodów samorządowych jest ważnym czynnikiem wpływającym na wielkość potencjału własnego per capita. Większy udział dochodów własnych pozwala samorządom na relatywnie swobodniejsze dysponowanie środkami i stwarza możliwość przeznaczania stosunkowo większych kwot na inwestycje. Z kolei mniejszy udział dochodów własnych oznacza większą ilość zadań finansowanych z budżetu; a ponieważ są to w większości zadania bieżące, to ograniczane są tym samym możliwości inwestycyjne samorządów. Aspekt ten powinien być uwzględniony przy konstruowaniu nowych zasad finansowania samorządów. W przyszłości wskazane jest zwiększanie udziału dochodów własnych w dochodach uzyskiwanych przez samorządy.

Przyszłość organizacji terytorialnej

Zarówno na Ukrainie jak i w Polsce, nowa organizacja terytorialna powinna

być dostosowana do wymogów integracji europejskiej, a więc musi tworzyć regiony jako podmioty polityki regionalnej. Powinna być też zgodna z oczekiwaniami wspólnot terytorialnych i z tradycją historyczną. Najważniejszym celem reform pozostaje równolegle budowa pomocniczo zdefiniowanego państwa, które zapewniałoby zdolność do długofalowego rozwoju. Chodzi tu nie tylko o możliwość utrzymania wysokiego tempa rozwoju gospodarczego, lecz o równoczesne wprowadzenie instytucji ustrojowych stabilizujących państwo jako strukturę społeczną, polityczną i ekonomiczną.

Ukraiński sektor publiczny, pokazuje, że nadal głęboko zakorzenione i obecne są pozostałości starego systemu administracji publicznej. Zwiększenie odpowiedzialności samorządów terytorialnych na Ukrainie wymaga znacznych zmian w podstawie – w ich dochodach. Bez realizacji poważnych reform w tej dziedzinie, jest raczej niemożliwe, aby uczynić je bardziej odpowiedzialnymi. Konieczna jest reforma administracyjno-terytorialnej struktury państwa w celu stworzenia większej stabilności finansowej samodzielności jednostek terytorialnych.

Analogicznie, większej stabilności i samodzielności finansowej potrzebują polskie samorządy, a zwłaszcza powiaty.

Dekoncentracja czy decentralizacja

Konsekwencją organizowania pomocniczego, subsydiarnego państwa jest definitywne zaniechanie prób kamuflowania dekoncentracji poprzez nazywanie jej decentralizacją, a także nabycie umiejętności odróżniania tych zjawisk. Dekoncentracja oznacza bowiem podporządkowanie, a autonomiczność, czyli samowładztwo, zapewnia decentralizacja. Jej wprowadzenie w praktyce oznaczałoby konieczność przyznania kolejnym jednostkom samorządu terytorialnego znacznej samodzielności i ograniczenie do niezbędnego minimum nadzoru nad działalnością tych organów. Byłoby to więc złożenie na jednostki samorządu terytorialnego prawnej, ekonomicznej, politycznej i społecznej odpowiedzialności za ich poczynania [2, s. 20].

Równocześnie jednostki samorządowe powinny otrzymać środki adekwatne do zadań publicznych, jakimi je obarczono.

Konkludując, decentralizacja, jako świadomy proces terytorialnego podziału państwa, powinna mieć charakter kompleksowy i być skoordynowana z ideą subsydiarności. Już od dawna wiadomym jest, że proces ten odbywa się głównie przez rozwój samorządu terytorialnego – nie może być to transmisja w dół systemu nakazowo – rozdzielczego. Następować powinna eliminacja zbędnych zadań państwa, lub przekazywanie terytorialnym podmiotom władzy publicznej środków adekwatnych do przekazanych zadań. Samorządy powinny mieć zagwarantowane prawo do posiadania mienia i do dochodów odpowiadających przypisanym im zadaniom oraz prawo do samodzielnego kształtowania swoich budżetów.

Ponadto należy pamiętać, że usprawnienie funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego przynosi wymierne oszczędności i usprawnia funkcjonowanie całego systemu samorządowego oraz systemu budżetowego.

Ważne jest by pamiętać, że od tego, co stanie się w środkowej i wschodniej części Europy, będą zależały losy całego kontynentu.

Literatura:

1. Aslund A. How Ukraine became a market economy and democracy / A. Aslund. – Washington : Peterson Institute, 2009. – 345 p.

2. Gilowska Z. Jak dokończyć reformę samorządową IBNGR / Z. Gilowska. – Gdańsk – Lublin, 2006. – 250 s.

3. Owsiak S. Finanse publiczne. Teoria i praktyka / S. Owsiak. – Warszawa : PWN, 2005. – 838 s.

4. Ruśkowski E., Dolnicki B. Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych / E. Ruśkowski, B. Dolnicki. – Bydgoszcz : Of. Wyd. «Branta», 2007. – 370 s.

5. Tucholska A. Powiat – między zbiorowością a wspólnotą / A. Tucholska. – Warszawa : WN Scholar, 2007. – 309 s.

6. Local public finance in Central and Eastern Europe / ed. by Ž. Šević. – Northampton, 2008. – 400 p.

7. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r. // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (dalej – Dz. U.) z 1997 r. № 78, poz. 483 z późn. zm.

8. Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego // Dz. U. z 2003 r. № 203 poz. 1966 z późn. zm.

9. Ustawa o finansach publicznych // Dz. U. z 2009 r. № 157 poz. 1240.

10. Ustawa o samorządzie gminnym // Dz. U. z 1990 r. № 16, poz. 95 z późn. zm.

11. Ustawa o samorządzie powiatowym // Dz. U. z 1998 r. № 91, poz. 578 z późn. zm.

12. Ustawa o samorządzie województwa // Dz. U. z 1998 r. № 91, poz. 576 z późn. zm.

Коза І. Територіальне самоврядування в Польщі і в Україні.

Однією з головних умов ефективного функціонування політичної системи в демократичній країні є створення на місцевому рівні демократичної форми організації публічної самоврядної влади. Це дозволить створити самодостатню систему місцевого самоврядування. Як Польща, так і Україна протягом уже 20 років послідовно реалізують політику переходу від посткомуністичних структур місцевого самоврядування до системи, чинної в Європейському Союзі. У той час як у Польщі функціонують повіти – середній рівень у системі місцевого самоврядування з властивими ознаками попередньої системи, в Україні ця проблема зачіпає всі сектори місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, демократія, децентралізація.

Коза И. Территориальное самоуправление в Польше и в Украине.

Одним из значимых условий эффективного функционирования политической системы в демократической стране является создание на местном уровне демократической формы организации публичной самоуправляющейся власти. Это позволит создать самодостаточную систему местного самоуправления. Как Польша, так и Украина в течение уже 20 лет последовательно реализуют политику перехода от посткоммунистических структур местного самоуправления к системе, действующей в Европейском Союзе. Если в Польше функционируют районы – средний уровень в системе местного самоуправления с

присущими характеристиками предыдущей системы, то в Украине эта проблема затрагивает все секторы местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, демократия, децентрализация.

Koza I. Local self-governance in Poland and Ukraine.

One of the major conditions for effective functioning of the political system in a democratic state is to create a democratic form of non-governmental organization of public authority at the local level. This will make a full-fledged system of local government. Both Poland and Ukraine, more than 20 years consistently take steps to transition from the former socialist government structures to structures of the European Union. While the level in Poland, which still bears strong marks of the previous system, are districts – the second level of government, at Ukraine this issue refers to the whole local government sector.

One of the major conditions to ensure the effective functioning of the political system in the democratic country requires the establishment of the democratic institutions of the public self-governing power on the local level. It will allow building the self-sufficient system of the local self-governance. During the last 20 years, both Poland and Ukraine are consistently realizing the policy of transformation from the post-communist structures of the local self-governance towards the system operating in European Union. And if currently Poland has 'districts', which are functioning as a middle level in the sytem of the local self-governance with the typical features of the previous old system, Ukraine has an issue across all sectors of the local self-governance.

Key words: local government, democracy, decentralization.

Стаття надійшла до редакції 15.05.2013

ПРОЕКТ ЗАКОНУ УКРАЇНИ ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ДЕЯКИХ ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ УКРАЇНИ У ЗВ'ЯЗКУ З ПРИЙНЯТТЯМ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ІНФОРМАЦІЮ» (У НОВІЙ РЕДАКЦІЇ) ТА ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ»

Проект
Вноситься Кабінетом Міністрів України
М. АЗАРОВ
11 травня 2012 р.

З А К О Н У К Р А Ї Н И

Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям закону України «Про інформацію» (у новій редакції) та закону України «Про доступ до публічної інформації»

Верховна Рада України **п о с т а н о в л я є:**

І. Внести зміни до таких законодавчих актів України:

…

4. У Кодексі адміністративного судочинства України (Відомості Верховної Ради України, 2005 р., № 35–37, ст. 446):

1) у частині п'ятій статті 12 слово «значимою» замінити словом «необхідною»;

2) пункт 1 частини першої статті 1832 викласти в такій редакції:

«1) оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію».

…

Голова
Верховної Ради України

(Див.: Офіційна сторінка Верховної Ради України http://zakon2.rada.gov.ua/)

ПЛЕНУМ ВИЩОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ УКРАЇНИ

ПОСТАНОВА

1 листопада 2013 року **м. Київ** **№ 15**

Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом

Точне і неухильне додержання адміністративними судами норм Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом (далі також – виборчий спір, виборча справа), є неодмінною умовою їх правильного, справедливого та своєчасного вирішення.

З метою забезпечення правильного й однакового застосування судами адміністративного процесуального законодавства під час вирішення виборчих спорів Пленум Вищого адміністративного суду України

ПОСТАНОВЛЯЄ:

1. Звернути увагу адміністративних судів на те, що відповідно до статті 5 КАС України адміністративне судочинство здійснюється відповідно до Конституції України, цього Кодексу та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Водночас необхідно враховувати, що закони України від 17 листопада 2011 року № 4061-VI «Про вибори народних депутатів України» (далі також – Закон про вибори народних депутатів, Закон № 4061-VI), від 5 березня 1999 року № 474-XIV «Про вибори Президента України» (далі також – Закон про вибори Президента України, Закон № 474-XIV), від 10 липня 2010 року № 2487-VI «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (далі також – Закон про вибори депутатів Верховної Ради АРК, місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, Закон № 2487-VI) (далі також – закони про вибори) містять процесуальні норми, у тому числі й щодо вчинення процесуальних дій судами. Ці норми підлягають застосуванню та є спеціальними щодо норм КАС України, однак лише стосовно вирішення виборчих спорів, які виникли під час виборів.

При визначенні пріоритетності норм, які містяться в КАС України та інших законах, у тому числі й законах про вибори, слід ураховувати те, що норма, прийнята пізніше, має пріоритет над нормою, прийнятою раніше. Виняток становлять випадки, коли прийнятою раніше нормою визначено суб'єктивне право учасників виборчого процесу (виборців, спостерігачів тощо) і дія цієї норми не зупинена, а норма є чинною.

Відповідно до положень статті 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» суди повинні застосовувати практику Європейського суду з прав людини як джерело права та враховувати положення частини другої статті 8 КАС України щодо застосування принципу верховенства права.

При визначенні правомірності рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень під час розгляду виборчих спорів суди повинні враховувати, що ці суб'єкти також можуть застосовувати цей принцип у своїй діяльності.

Статтями 172–179 КАС України встановлено особливості розгляду виборчих спорів адміністративними судами, норми вказаних статей є спеціальними порівняно з іншими нормами КАС України, а тому суди повинні враховувати, що ці норми мають пріоритет над іншими нормами КАС України. Окремі норми вказаних статей є бланкетними, тому для правильного розуміння положень та окремих процесуальних інститутів, визначених цими нормами, необхідно застосовувати положення інших законодавчих актів.

Не допускається розгляд у порядку скороченого провадження адміністративних справ щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом (ч. 11 ст. 183-2 КАС України). Водночас необхідно враховувати, що за наявності підстав, передбачених частиною четвертою статті 122 КАС України, така справа може бути розглянута в порядку письмового провадження, але за особливостями, встановленими статтями 172–179 КАС України.

2. Пунктом 6 частини другої статті 17 КАС України встановлено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом.

Слід ураховувати, що положеннями цієї норми визначено основні складові виборчого спору, за якими спір повинен виникнути під час виборчого процесу, та правовідносини, в яких виник цей спір, повинні бути пов'язані з виборчим процесом.

Під виборчим процесом необхідно розуміти здійснення суб'єктами виборчого процесу виборчих процедур щодо підготовки та проведення відповідних виборів у строки, передбачені законодавством, які починаються у законодавчо визначений термін та закінчуються офіційним оприлюдненням результатів виборів (вибори Президента України) або через законодавчо встановлений строк після цього оприлюднення (ст. 11 Закону № 4061-VI, ст. 11 Закону № 474-XIV, ст. 11 Закону № 2487-VI).

Пов'язаність правовідносин з виборчим процесом полягає в тому, щоб ці правовідносини виникли в межах

виборчого процесу й стосувалися підготовки та проведення виборів.

Суди повинні враховувати, що відповідно до пункту 6 частини другої статті 17 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється лише на спори стосовно правовідносин, які виникли в межах виборчого процесу й стосувалися підготовки та проведення виборів, і які розглядаються за особливостями, встановленими статтями 172–179 КАС України. Спори, які виникли поза межами виборчого процесу або не стосуються виборчого процесу (проведення та підготовки виборів), не належать до виборчих спорів у розумінні КАС України, а тому визначення судової юрисдикції таких спорів та їх розгляд здійснюється в загальному порядку.

Крім того, відповідно до вказаної норми юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі спори стосовно правовідносин, які виникли в межах виборчого процесу й стосувалися підготовки та проведення виборів, незалежно від того, чи є стороною у цьому спорі суб'єкт владних повноважень (п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС України), оскільки у виборчих спорах така вимога не є обов'язковою. Виборчий спір може виникнути між суб'єктами (учасниками) виборчого процесу, які не є суб'єктами владних повноважень у розумінні КАС України (п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС України).

Тобто основною умовою для визначення юрисдикції адміністративних судів стосовно виборчих спорів є предмет цих спорів.

Тому справи за позовними заявами про встановлення факту підкупу виборців, факту надання під час виборчого процесу виборцям, закладам, установам, організаціям або членам виборчих комісій грошей чи безоплатно або на пільгових умовах товарів, робіт, послуг, цінних паперів тощо, фактів навмисного неправомірного усунення з приміщення для голосування офіційних спостерігачів, інших фактів, встановлення яких передбачено законами про вибори, також належать до юрисдикції адміністративних судів. Вимоги про встановлення таких фактів можуть бути подані до суду в одній позовній заяві з вимогою про визнання дій протиправними. Про встановлення таких фактів обов'язково зазначається в резолютивній частині судового рішення.

2.1. Партія (блок), кандидат, які є суб'єктами виборчого процесу, мають право звернутися до засобу масової інформації, що оприлюднив інформацію, яку партія або кандидат вважають недостовірною, з вимогою опублікувати їх відповідь про спростування цієї інформації (ч. 12 ст. 74 Закону № 4061-VI, ч. 5 ст. 64 Закону № 474-XIV, ч. 6 ст. 53 Закону № 2487-VI).

Отже, засіб масової інформації повинен опублікувати відповідь про спростування будь-якої інформації, поширеної у передвиборній агітації стосовно суб'єктів виборчого процесу, яку ці особи вважають недостовірною. Недостовірність такої інформації у виборчих справах у порядку адміністративного судочинства не встановлюється. У разі ж відмови (ухилення) засобу масової інформації, що оприлюднив таку інформацію, опублікувати відповідь указані суб'єкти виборчого процесу можуть звернутися до адміністративного суду з позовною заявою до цього засобу масової

інформації про зобов'язання оприлюднити відповідь про спростування опублікованих ними неправдивих відомостей про кандидата чи партію (блок). Такий спір є виборчим і підлягає розгляду адміністративним судом за особливостями, встановленими статтями 172 – 179 КАС України.

Слід мати на увазі, що суб'єкти виборчого процесу мають право звертатись до суду з позовами щодо захисту честі, гідності, ділової репутації внаслідок поширення про них недостовірної інформації з вимогами, зокрема, про спростування такої інформації в судовому порядку, відшкодування матеріальної та моральної шкоди (ст.ст. 277–280 Цивільного кодексу України). Такі справи розглядаються загальними судами за правилами господарського або цивільного судочинства.

3. Визначаючи спір щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом, за суб'єктним складом (сторонами), суди повинні виходити з того, хто є позивачем у справі (суб'єкт виборчого процесу) та хто є відповідачем у справі, оскільки не кожна особа може бути стороною в такому спорі.

3.1. Щодо визначення позивача у виборчому спорі, то адміністративні суди повинні враховувати таке.

3.1.1. Загальне право на подання позову в спорі, пов'язаному з виборчим процесом, належить суб'єктам виборчого процесу, як це передбачено частиною першою статті 172 КАС України, з якої випливає, що право оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій, членів цих комісій мають суб'єкти відповідного виборчого процесу (крім виборчої комісії). Ця норма є бланкетною, вона відсилає до законів про вибори, якими регулюється виборчий процес та які визначають коло суб'єктів виборчого процесу.

Суб'єктами виборчого процесу є виборці, виборчі комісії, кандидати, партії (блоки) або місцеві організації партій, які висунули кандидатів у відповідному виборчому процесі, уповноважені представники, довірені особи, офіційні спостерігачі від партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу та від кандидатів (ст. 12 Закону № 2487-VI, ст. 12 Закону № 474-XIV, ст. 12 Закону № 4061-VI), крім того, офіційні спостерігачі від громадських організацій (п. 5 ч. 1 ст. 12 Закону № 4061-VI).

Суб'єктам відповідного виборчого процесу, крім виборців, надано право на звернення до суду з таким позовом незалежно від того, чи порушені їхні права, свободи та інтереси, або від того, чи уявно вони вважають про таке порушення.

Окремі суб'єкти виборчого процесу, в тому числі виборчі комісії, мають таке ж право на звернення до суду у випадках, передбачених частиною першою статті 174 та частиною першою статті 175 КАС України.

Виборці таким правом наділені лише в разі звернення до суду з позовом про включення або виключення зі списку виборців інших осіб (ч. 1 ст. 173 КАС України).

У зазначених випадках під час вирішення виборчих спорів суд повинен перевіряти лише правомірність оскаржуваних рішень, дій чи бездіяльності відповідача та не встановлювати у разі їх протиправності наявність порушення прав, свобод та інтересів позивача.

У виборчих спорах право на звернення до суду щодо вирішення таких спорів мають суб'єкти того виборчого процесу, в якому вони набули цього статусу. Урахування цієї особливості є важливим, зокрема, у разі одночасного проведення різних видів виборів.

У порядку, передбаченому статтею 172 КАС України, звернутися до суду мають право особи, які мають намір реалізувати своє право на участь у виборчому процесі або набути статусу суб'єкта виборчого процесу, у разі відмови в цьому виборчими комісіями або органами державної влади чи органами місцевого самоврядування. Якщо така відмова не оскаржена або визнана законною, то ці особи не мають права оскаржувати подальші рішення, дії та бездіяльність виборчих комісій або органів державної влади чи органів місцевого самоврядування у виборчому процесі як суб'єкти відповідного процесу та не мають права в подальшому на подання позову у вказаному порядку.

3.1.2. Відповідно до частини другої статті 172 КАС України виборці мають право на звернення до суду у вказаному порядку лише в разі порушення їхніх виборчих прав або інтересів щодо участі у виборчому процесі особисто. За таких самих умов виборець може оскаржити рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів, визначених у частині другій статті 174 та в частині першій статті 175 КАС України.

Під виборчими правами та інтересами виборця щодо участі у виборчому процесі особисто необхідно розуміти не тільки право голосу на відповідних виборах, а й участь у роботі виборчих комісій як членів цих комісій, у проведенні передвиборної агітації, здійсненні спостереження за виборами та інших заходах у порядку, визначеному законами України.

За подібних умов окремі суб'єкти виборчого процесу виборів Президента України мають право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів, визначених частинами першою, третьою статті 176 КАС України, зокрема в разі порушення їхніх законних прав або охоронюваних законом інтересів.

У зазначених випадках під час вирішення виборчих спорів судам необхідно перевіряти не лише правомірність оскаржуваних рішень, дій чи бездіяльності відповідача, а й встановлювати наявність порушення ними прав, свобод та інтересів, законних прав або охоронюваних законом інтересів позивача. Відсутність наявності такого порушення є підставою для відмови в задоволенні позовної заяви.

Позовна заява фізичної особи (громадянина України), яка звернулася до суду не за захистом виборчих прав, а інших прав, свобод та інтересів, не може розглядатися адміністративним судом за правилами, встановленими статтями 172 – 179 КАС України, а в разі належності спору до юрисдикції адміністративних судів повинна розглядатися за загальними правилами, встановленими КАС України. У такому ж порядку визначається юрисдикція спору та порядок його розгляду в разі звернення до суду фізичних чи юридичних осіб з позовом на виконання своїх професійних повноважень.

3.1.3. Розгляд справ за особливостями, встановленими статтями

172 – 179 КАС України, здійснюється в разі звернення у цьому порядку до суду осіб, яким право на звернення до суду про захист прав у виборчому процесі надано відповідними законами про вибори (з частини третьої статті 78 Закону про вибори народних депутатів випливає, що громадська організація має право оскаржити до суду рішення Центральної виборчої комісії про відмову в наданні їй дозволу мати офіційних спостерігачів). При цьому суди повинні виходити з того, що в разі, якщо особа має право на звернення до суду у спорі, що випливає з виборчих правовідносин, то вона має і право на розгляд її справи з урахуванням особливостей, встановлених для розгляду справ щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом.

3.1.4. Законами про вибори встановлено, що виборчими комісіями можуть прийматися рішення про відмову в реєстрації та дострокове припинення повноважень офіційних спостерігачів від всеукраїнських громадських організацій, іноземних держав і міжнародних організацій тощо (ст. 57 Закону № 2487-VI, ст. 68 Закону № 474-XIV), які не є суб'єктами виборчого процесу і для них цими законами прямо не встановлено право на звернення до суду.

Водночас суди повинні враховувати, що кожній особі в Україні гарантовано право на звернення до суду (ст.ст. 8, 55 Конституції України, ч. 1 ст. 6 КАС України). Не становлять винятку щодо наявності такого права й учасники виборчого процесу, які мають відповідні права та обов'язки в правовідносинах, пов'язаних з виборчим процесом, та не є суб'єктами виборчого процесу. Разом із цим такі особи можуть мати і право на звернення до суду, зокрема щодо встановлення фактів навмисного неправомірного усунення з приміщення для голосування офіційних спостерігачів від іноземних держав і міжнародних організацій (п. 2 ч. 15 ст. 94 Закону № 4061-VI). Тому позовні заяви таких учасників щодо захисту їхніх прав, встановлених виборчими законами, у спорах щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом, з метою ефективного судового захисту повинні розглядатися за особливостями, встановленими статтями 172 – 179 КАС України.

3.2. Відповідачем у виборчій справі є особа, яка є стороною у спірних правовідносинах, пов'язаних з виборчим процесом, до якої пред'явлено адміністративний позов.

3.2.1. За загальним правилом відповідачі у виборчій справі визначені статтями 172, 174, 175, 176 КАС України.

Так, зокрема, з частин першої та другої статті 172 КАС України випливає, що рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій, членів цих комісій можуть бути оскаржені в судовому порядку. Тобто відповідачами в цьому разі є виборчі комісії та члени цих комісій.

Центральна виборча комісія (далі також – ЦВК) є постійно діючим колегіальним центральним державним органом, який очолює систему виборчих комісій, які утворюються для організації підготовки та проведення виборів Президента України, народних депутатів України. Комісія здійснює контроль та консультативно-методичне забезпечення діяльності виборчих комісій, які утворюються

для організації підготовки та проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів (ст. 1 Закону України від 30 червня 2004 року № 1932-IV «Про Центральну виборчу комісію» (далі – Закон про ЦВК, Закон № 1932-IV)).

Інші виборчі комісії утворюються відповідно до законів про вибори, їх види та кількість залежать від виду виборів, у зв'язку з якими вони утворюються.

Також відповідачами у виборчих спорах щодо оскарження їхніх рішень, дій чи бездіяльності є органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, засоби масової інформації, підприємства, установи, організації, їхні посадові та службові особи, творчі працівники засобів масової інформації, що порушують законодавство про вибори або виборчі права та інтереси виборців (чч. 1, 2 ст. 174 КАС України).

Крім того, відповідачами у виборчих спорах є кандидати, їхні довірені особи, партії (блоки), місцеві організації партії, їхні посадові особи та уповноважені особи, офіційні спостерігачі від суб'єктів виборчого процесу, що порушують законодавство про вибори, щодо оскарження їхніх дій чи бездіяльності (ч. 1 ст. 175 КАС України).

Необхідно враховувати, що у виборчих справах, пов'язаних з виборами Президента України, відповідачами також можуть бути об'єднання громадян, засоби масової інформації, їх власники, посадові та службові особи (чч. 1, 2 ст. 176 КАС України).

3.2.2. Крім вищезгаданих осіб, які можуть бути відповідачами у виборчій справі, закони про вибори включають більш широке коло осіб.

Так, частиною дев'ятою статті 108 Закону № 4061-VI, яка перераховує учасників виборчого процесу, рішення, дії чи бездіяльність яких можуть бути оскаржені до суду, віднесено до таких учасників офіційних спостерігачів, до яких у розумінні цього Закону (ст. 77) належать, у тому числі, й офіційні спостерігачі від громадських організацій, міжнародних організацій та іноземних держав.

3.2.3. Законами про вибори суб'єктам виборчого процесу та іншим його учасникам визначено певні права й обов'язки.

Так, зокрема, громадяни України (виборці), які мають право голосу, можуть брати участь у проведенні передвиборної агітації (ч. 7 ст. 2 Закону № 4061-VI, ч. 3 ст. 2 Закону № 474-XIV, ч. 4 ст. 3 Закону № 2487-VI). Правила проведення передвиборної агітації регламентовано законами про вибори. До особи, яка проводить агітацію з порушенням цих правил, суб'єктами виборчого процесу може бути пред'явлено адміністративний позов. У такому разі відповідачем у виборчій справі може бути й громадянин України (виборець).

Іноземцям та особам без громадянства заборонено брати участь у передвиборній агітації (п. 1 ч. 1 ст. 74 Закону № 4061-VI, п. 1 ч. 1 ст. 64 Закону № 474-XIV, п. 1 ч. 1 ст. 53 Закону № 2487-VI). У разі порушення цієї заборони вони можуть бути відповідачами у виборчій справі за позовом суб'єктів виборчого процесу.

Отже, відповідачами у виборчому спорі можуть бути особи, які

порушують виборче законодавство та перешкоджають реалізації виборчих прав суб'єктами виборчого процесу або іншими носіями таких прав, у тому числі й виборці, іноземці та особи без громадянства.

3.3. Визначальним для визначення виборчого спору, який повинен вирішуватися за особливостями, встановленими статтями 172 – 179 КАС України, є предмет спору щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом та які виникли в межах виборчого процесу. Якщо сторонами спору є перераховані вище особи, але спір не пов'язаний з виборчим процесом, то такий спір, у разі поширення на нього юрисдикції адміністративних судів, повинен вирішуватися за загальними правилами, встановленими КАС України.

4. Виборчі комісії, їхні голови, заступники голів, секретарі та члени цих комісій є суб'єктами владних повноважень у розумінні пункту 7 частини першої статті 3 КАС України, оскільки відповідно до Закону про ЦВК, статей 24, 25 Закону про вибори народних депутатів, статей 21, 22 Закону про вибори Президента України, статей 19, 20 Закону про вибори депутатів Верховної Ради АРК, місцевих рад, сільських, селищних, міських голів виборчі комісії є спеціальними колегіальними державними органами, уповноваженими організовувати підготовку та проведення відповідних виборів і забезпечувати додержання та однакове застосування законодавства України щодо відповідних виборів.

Розглядати та вирішувати виборчі спори, в яких однією зі сторін є виборча комісія, її голова, заступник голови, секретар та члени цієї комісії, суди повинні з урахуванням особливостей адміністративного судочинства у спорах із суб'єктом владних повноважень. Зокрема, з урахуванням принципу офіційності (ст. 11 КАС України), приписів частини другої статті 71 КАС України, за якими обов'язок (тягар) доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на суб'єкта владних повноважень, якщо він заперечує проти адміністративного позову, вимог частини третьої статті 106 КАС України, з якої випливає, що 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 копії позовної заяви та доданих до неї документів, а також інших особливостей адміністративного судочинства.

5. Предметна і територіальна підсудність адміністративних справ щодо виборчих спорів визначається за правилами, встановленими частинами третьою – п'ятою статті 172, частиною другою статті 173, частиною третьою статті 174, частиною третьою статті 175, частинами сьомою – дев'ятою статті 176, частиною шостою статті 177 КАС України.

5.1. Ці правила визначення предметної і територіальної підсудності застосовуються тільки до спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом.

Предметна і територіальна підсудність спорів, які виникли за межами виборчого процесу і не пов'язані з ним, визначається за загальними

правилами глави 1 розділу II КАС України і не може визначатися за правилами, які застосовуються до спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом. Слід мати на увазі, що за правилами глави 1 розділу II КАС України може визначатися предметна і територіальна підсудність виборчих спорів, але у разі відсутності визначеності такої підсудності особливостями, встановленими частинами третьою – п'ятою статті 172, частиною другою статті 173, частиною третьою статті 174, частиною третьою статті 175, частинами сьомою – дев'ятою статті 176, частиною шостою статті 177 КАС України.

5.2. Необхідно враховувати, що рішення, дії чи бездіяльність Центральної виборчої комісії щодо встановлення нею результатів виборів оскаржуються до Вищого адміністративного суду України (ч. 3 ст. 172 КАС України), якщо цей спір виник під час виборчого процесу. Особливості провадження в таких справах визначені статтями 172 – 179 КАС України.

Водночас частиною четвертою статті 18 КАС України встановлено, що Вищому адміністративному суду України як суду першої інстанції підсудні справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів. Ця норма не дублює норму щодо правил предметної підсудності, визначених частиною третьою статті 172 КАС України, а вказує на те, що такі справи можуть виникати за межами виборчого процесу, вони підсудні Вищому адміністративному суду України як суду першої інстанції та повинні розглядатися за загальними правилами, а не за особливостями, визначеними статтями 172 – 179 КАС України.

5.3. Вищому адміністративному суду України як суду першої інстанції підсудні справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ч. 4 ст. 18 КАС України). Рішення, дії чи бездіяльність перерахованих суб'єктів владних повноважень можуть бути предметом виборчого спору (щодо передвиборної агітації тощо), однак підсудність таких спорів не визначена нормами щодо особливостей, встановлених частинами третьою – п'ятою статті 172, частиною другою статті 173, частиною третьою статті 174, частиною третьою статті 175, частинами сьомою – дев'ятою статті 176, частиною шостою статті 177 КАС України. Тому в такому разі вона визначається за правилами, встановленими частиною четвертою статті 18 КАС України.

Такі виборчі спори повинні розглядатися за особливостями, встановленими статтями 172 – 179 КАС України, які є спеціальними для розгляду таких спорів, а не за правилами статті 171-1 КАС України, якою встановлено особливості розгляду інших спорів, у яких відповідачами є вищезгадані суб'єкти владних повноважень.

5.4. Частиною сьомою статті 176 КАС України встановлено, що дії кандидатів на пост Президента України, їхніх довірених осіб оскаржуються до Київського апеляційного адміністративного суду. Разом із цим відповідно до частини третьої статті 99 Закону

про вибори Президента України до Київського апеляційного адміністративного суду оскаржуються не тільки дії кандидатів на пост Президента України, їхніх довірених осіб, а й дії партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу. Норма цього Закону є спеціальною. Крім того, сфери дії зазначених норм частково збігаються, а саме сфера дії норми цього Закону повністю охоплює сферу дії норми, яка міститься в частині сьомій статті 176 КАС України, оскільки диспозиція цієї норми Кодексу містить менший перелік осіб, дії яких підлягають оскарженню до Київського апеляційного адміністративного суду.

Суди повинні мати на увазі, що в такому разі застосуванню підлягають дві норми. Тому до Київського апеляційного адміністративного суду оскаржуються дії кандидатів на пост Президента України, партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу та їхніх довірених осіб.

Водночас суди повинні мати на увазі, що в такій категорії справ питання підсудності також визначаються частиною третьою статті 175 КАС України, з якої випливає, що позовна заява щодо оскарження дій чи бездіяльності кандидата на пост Президента України подається до окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ.

Необхідно враховувати, що норми статті 176 КАС України і статті 99 Закону про вибори Президента України є спеціальними і такими, що прийняті пізніше, ніж норми частини третьої статті 175 КАС України, а тому виборчі справи щодо оскарження дій кандидата на пост Президента України предметно підсудні Київському апеляційному адміністративному суду, а спори щодо оскарження бездіяльності кандидата на пост Президента України предметно підсудні окружному адміністративному суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ.

5.4.1. До Київського апеляційного адміністративного суду також оскаржуються рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії як суб'єкта виборчого процесу (за винятком рішень, дій чи бездіяльності щодо встановлення результатів виборів) та члена цієї комісії, якщо ці рішення, дії або бездіяльність прийняті (вчинені) в межах виборчого процесу і пов'язані з ним. Тобто такі справи Київський апеляційний адміністративний суд вирішує як суд першої інстанції.

Якщо ж рішення, дії або бездіяльність цієї комісії (за винятком рішень, дій чи бездіяльності щодо встановлення результатів виборів) прийняті (вчинені) ЦВК за межами виборчого процесу або не пов'язані з ним, то такі справи підсудні окружному адміністративному суду (ч. 2 ст. 18 КАС України). У разі надходження такої справи до Київського апеляційного адміністративного суду позовна заява ухвалою цього суду підлягає поверненню з підстав, передбачених пунктом 6 частини третьої статті 108 КАС України (предметно не підсудна цьому суду). З цих підстав таку ухвалу Київський апеляційний адміністративний суд може постановити як суд першої інстанції лише з урахуванням особливостей, передбачених статтями 172, 176, 177 КАС України.

Усі судові рішення Київського апеляційного адміністративного суду в таких справах, ухвалені ним як судом першої інстанції, можуть бути оскаржені у строки, визначені частиною п'ятою статті 177 КАС України. Ці справи підлягають розгляду в апеляційному порядку з урахуванням особливостей, встановлених статтями 172 – 179 КАС України.

Адміністративні справи, в яких Центральна виборча комісія не є суб'єктом виборчого процесу (за винятком рішень, дій чи бездіяльності щодо встановлення результатів виборів ЦВК), згідно з частиною першою статті 122 цього Кодексу повинні бути розглянуті і вирішені окружним адміністративним судом протягом розумного строку, але не більше місяця з дня відкриття провадження у справі. Порядок і строки апеляційного оскарження судових рішень, ухвалених у таких справах, встановлені статтею 186 КАС України.

5.5. Особливостями розгляду виборчих спорів, встановленими статтями 172 – 179 КАС України, не врегульовано питання щодо підсудності кількох пов'язаних між собою вимог, тому необхідно керуватися положеннями статті 21 КАС України. Визначальним у цьому є те, щоб ці вимоги були пов'язані між собою, зокрема стосувалися одного предмета спору, були складовими єдиного способу захисту права тощо.

За вибором позивача визначається територіальна підсудність виборчої справи щодо пов'язаних вимог, якщо одна з вимог підсудна окружному адміністративному суду, а інша вимога (вимоги) – іншому окружному адміністративному суду. У такому ж порядку визначається територіальна підсудність виборчої справи щодо пов'язаних вимог, якщо ці вимоги підсудні різним місцевим загальним судам як адміністративним судам (абз. 2 ч. 1 ст. 21 КАС України).

Якщо справа щодо однієї з вимог підсудна окружному адміністративному суду, а щодо іншої вимоги (вимог) – місцевому загальному суду як адміністративному суду, таку справу повинен розглядати окружний адміністративний суд, якому підсудна хоча б одна з вимог (абз. 3 ч. 1 ст. 21 КАС України).

Водночас слід мати на увазі, що в разі підсудності першої з позовних вимог окружному адміністративному суду, другої вимоги – іншому окружному адміністративному суду, третьої вимоги – місцевому загальному суду як адміністративному суду, таку справу повинен розглядати лише один з окружних адміністративних судів за вибором позивача.

Якщо справа за позовною заявою щодо однієї з вимог у виборчому спорі підсудна Київському апеляційному адміністративному суду як суду першої інстанції, а щодо іншої вимоги (вимог) – іншому адміністративному суду (окружному адміністративному суду чи місцевому загальному суду як адміністративному суду), таку справу розглядає Київський апеляційний адміністративний суд незалежно від того, чи знаходяться ці інші суди у межах територіальної юрисдикції Київського апеляційного адміністративного суду як суду апеляційної інстанції (абз. 4 ч. 1 ст. 21 КАС України).

Частиною другою статті 21 КАС України передбачено можливість розгляду в одному провадженні вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, лише разом з вимогою про визнання таких рішень, дій чи бездіяльності протиправними. В інших випадках вимоги про відшкодування шкоди в порядку адміністративного судочинства розглядатися не можуть. Тому суди повинні мати на увазі, що з вимогою у спорі, пов'язаному з виборчим процесом, в одному провадженні не може розглядатися вимога про відшкодування шкоди, оскільки особливості, встановлені статтями 172–179 КАС України, не поширюються на розгляд такої вимоги.

Позовна заява, в якій є декілька не пов'язаних між собою вимог у спорі щодо виборчого процесу, які не підсудні одному суду, на стадії відкриття провадження у справі в частині вимог, які не підсудні відповідному суду, повертається позивачеві, а в іншій частині вирішується питання про її прийняття та відкриття провадження.

Позовна заява з вимогою стосовно спору, пов'язаного з виборчим процесом, та спору з вимогою, не пов'язаною з цим процесом, які підсудні одному адміністративному суду, не може розглядатися в одному провадженні, а тому суди в порядку, встановленому статтею 116 КАС України, повинні роз'єднати такі вимоги в самостійні провадження. У такому ж порядку суди повинні роз'єднати вимоги в самостійні провадження, якщо ці вимоги випливають з правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом, але вони не пов'язані між собою.

5.6. Якщо адміністративна справа щодо виборчого спору предметно чи територіально не підсудна цьому адміністративному суду, то такий суд повертає позовну заяву позивачеві (п. 6 ч. 3 ст. 108 КАС України).

Якщо порушення правил предметної та територіальної підсудності виявилось після відкриття провадження у справі, то в такому разі за правилами статті 22 КАС України суд повинен передати адміністративну справу до іншого адміністративного суду, якому підсудна справа.

5.7. Оскільки відповідно до частини четвертої статті 6 КАС України ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в адміністративному суді, до підсудності якого вона віднесена цим Кодексом, то порушення правил підсудності може бути однією з підстав для скасування судового рішення і прийняття нової постанови.

6. Виборчі справи, предметом оскарження в яких є рішення, дії чи бездіяльність Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України, їхньої посадової чи службової особи, виборчої комісії, члена цієї комісії, розглядаються і вирішуються в окружному адміністративному суді колегією у складі трьох суддів (ч. 1 ст. 24 КАС України).

Крім того, виборчі справи розглядаються і вирішуються в окружному адміністративному суді та у місцевому загальному суді як адміністративному суді колегією у складі трьох

суддів також з ініціативи судді в разі їх особливої складності (ч. 2 ст. 24 КАС України).

Інші виборчі справи, які підсудні окружному адміністративному суду, та виборчі справи, які підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам, розглядаються в цих судах суддею одноособово.

Адміністративні справи, підсудні Київському апеляційному адміністративному суду як суду першої інстанції, розглядаються і вирішуються колегією у складі трьох суддів (ч. 5 ст. 24 КАС України).

Адміністративні справи, підсудні Вищому адміністративному суду України як суду першої інстанції, розглядаються і вирішуються колегією у складі не менше п'яти суддів (ч. 6 ст. 24 КАС України).

Суди повинні враховувати, що попереднє судове засідання у спорах, пов'язаних з виборчим процесом, відповідно до частини другої статті 111 КАС України проводиться суддею одноособово або колегією у відповідному складі суддів залежно від предмета спору та/чи підсудності справи з урахуванням приписів статті 24 КАС України, якими визначено справи, які розглядаються колегією суддів.

Зазначені положення необхідно враховувати апеляційним судам під час перевірки законності оскаржуваних рішень судів першої інстанції щодо їх ухвалення повноважним складом суду. У разі порушення цих правил судові рішення підлягають скасуванню з підстав їх прийняття неповноважним складом суду.

7. Суди зобов'язані виключити з практики випадки необґрунтованого повернення позовної заяви, залишення її без руху чи без розгляду та відмови у відкритті провадження у справі.

У разі невідповідності поданої позовної заяви у спорі, пов'язаному з виборчим процесом, формі та змісту, передбаченим статтями 105, 106 КАС України, така позовна заява в порядку частини першої статті 108 КАС України залишається без руху, якщо не порушено строк звернення до суду; у разі ж порушення строку звернення до суду така позовна заява залишається без розгляду (ч. 5 ст. 179 КАС України).

Оскільки за правилами частини першої статті 172 КАС України право оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій мають суб'єкти відповідного виборчого процесу (крім виборчої комісії), то в позовній заяві обов'язково повинен бути вказаний статус позивача із зазначенням документа, який підтверджує цей статус. Якщо ці відомості відсутні, то така позовна заява залишається без руху з установленням строку для усунення її недоліків.

Так само повинні діяти суди у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації, які порушують законодавство про вибори, а також у справах щодо оскарження дій або бездіяльності кандидатів, їхніх довірених осіб, партій (блоків), місцевих організацій партій (блоків), їхніх посадових осіб, уповноважених осіб, офіційних

спостерігачів від суб'єктів виборчого процесу тощо.

Що ж до виборця, то він, оскаржуючи рішення, дії чи бездіяльність виборчої комісії, члена цієї комісії, у позовній заяві також повинен зазначати, яким чином таке рішення, дія чи бездіяльність порушує виборчі права або інтереси щодо участі у виборчому процесі його особисто, крім спорів щодо уточнення списків виборців (ч. 1 ст. 173 КАС України). Ці вимоги також поширюються на осіб, які мають право на звернення до суду за особливостями розгляду виборчого спору в разі порушення суб'єктами оскарження їхніх законних прав та охоронюваних законом інтересів (ч.ч. 1, 3 ст. 176 КАС України).

У разі неусунення вказаних недоліків у встановлений судом строк така позовна заява за правилами пункту 1 частини третьої статті 108 КАС України повертається позивачеві.

Також суди мають право повертати позовні заяви зі спорів, пов'язаних з виборчим процесом, з інших підстав, перерахованих у частині третій статті 108 цього Кодексу.

Якщо на стадії судового розгляду справи буде встановлено, що позивач звернувся до суду згідно з особливостями, встановленими статтями 172 – 179 КАС України, але справа не підлягає розгляду в такому порядку, то суд повинен закінчити її розгляд в загальному порядку, встановленому КАС України, лише в разі, якщо ця справа належить до юрисдикції адміністративного суду. Якщо справу не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства, суд повинен закрити провадження у справі (п. 1 ч. 1 ст. 157 КАС України).

Стосовно справ, у яких позивачем є виборець (крім справ щодо уточнення списку виборців), якщо буде встановлено, що оскаржуваним рішенням, дією чи бездіяльністю виборчої комісії, членів цієї комісії не порушені особисто його виборчі права та інтереси, то суд повинен відмовити в позові. Ці правила також поширюються на розгляд справ за позовами осіб, які мають право на звернення до суду за особливостями розгляду виборчого спору, у разі порушення суб'єктами оскарження їхніх законних прав та охоронюваних законом інтересів.

Якщо позивач звернувся з позовною заявою до суду в загальному порядку, а необхідно було звертатися в порядку згідно з особливостями, встановленими КАС України для розгляду виборчих спорів, то питання щодо відкриття провадження у справі та її розгляду повинні вирішуватися судом за такими особливостями.

При зверненні до суду з позовною заявою суб'єкта владних повноважень суди повинні враховувати, що право на звернення до суду суб'єкт владних повноважень має лише у випадках, встановлених законом (п. 5 ч. 4 ст. 50 КАС України). У разі відсутності такого права суд повинен відмовити у відкритті провадження у справі (п. 1 ч. 1 ст. 109 КАС України), а якщо воно відкрите, то закрити провадження у справі (п. 1 ч. 1 ст. 157 КАС України).

8. Питання застосування строків звернення до адміністративного суду врегульовано статтею 99 КАС України, яка містить загальні норми

з цього питання в адміністративному судочинстві. Ця норма за повнотою викладення змісту є бланкетною, оскільки дозволяє питання строку звернення до адміністративного суду врегульовувати іншими законами або нормами цього Кодексу.

Так, зокрема, відповідно до частини першої статті 99 КАС України адміністративний позов може бути подано в межах строку звернення до адміністративного суду, встановленого цим Кодексом або іншими законами.

Зі змісту цієї норми, в якій визначено, що 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, випливає висновок, що норми інших законів чи інші норми цього Кодексу щодо строків звернення до суду мають пріоритет над приписами статті 99 КАС України. Тобто в разі, якщо за певною категорією справ законом або цим Кодексом передбачено інший строк звернення до суду, ніж статтею 99 КАС України, то застосовуються строки звернення до суду, встановлені іншими законодавчими приписами.

Строк подання позовної заяви у виборчому спорі, строк розгляду такої справи, строк для подання апеляційної скарги та граничний строк розгляду справи визначається згідно з особливостями, встановленими статтями 172 – 179 КАС України. Ці норми є спеціальними щодо інших норм КАС України, а тому мають пріоритет під час вирішення виборчих спорів.

Водночас законами про вибори (наприклад, ч. 6 ст. 32 Закону № 474-XIV, ч. 11 ст. 85 Закону № 2487-VI) можуть бути встановлені інші строки для подання позовної заяви, вчинення процесуальних дій судом, розгляду справи тощо. Такі норми є спеціальними порівняно з нормами КАС України (ст.ст. 172 – 179), однак пріоритет під час вирішення виборчих спорів мають норми, які прийняті пізніше, за винятком випадків, коли прийнятою раніше нормою визначено право учасників виборчого процесу і дія цієї норми не зупинена та норма є чинною.

На обчислення строків, встановлених статтями 172 – 177 КАС України, не поширюються правила частин другої – десятої статті 103 цього Кодексу. Строки, встановлені цими статтями, обчислюються календарними днями і годинами та починаються з наступного дня після відповідної календарної дати або настання події, з якою пов'язано його початок (ч. 1 ст. 103 КАС України).

8.1. Строк подання позовної заяви у виборчому спорі визначається частинами шостою – восьмою статті 172 КАС України.

Позовну заяву до адміністративного суду щодо вирішення виборчого спору може бути подано у п'ятиденний строк з дня прийняття рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності (ч. 6 ст. 172 КАС України). Цей строк є загальним.

Частиною восьмою статті 172 КАС України передбачено спеціальний строк звернення до суду, який залежить від дня подання позовної заяви, зокрема позовні заяви щодо

рішень, дій чи бездіяльності дільничної виборчої комісії, членів цих комісій, що мали місце у день голосування, під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування на дільниці, може бути подано до адміністративного суду у дводенний строк з дня прийняття рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності.

Суди повинні звернути увагу на те, що частиною восьмою статті 172 КАС України встановлено дводенний строк подання позовних заяв до суду стосовно рішень, дій чи бездіяльності лише дільничної виборчої комісії, членів цих комісій, що мали місце лише в день голосування, під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування на дільниці.

Що ж до подання позовних заяв стосовно рішень, дій чи бездіяльності інших виборчих комісій, членів цих комісій, то вони подаються в п'ятиденний строк, встановлений частиною шостою статті 172 КАС України.

День прийняття рішення, вчинення дії та останній день встановленого законом строку, в який мало бути вчинено дію або прийнято рішення, не зараховується для обчислення строків на подання позовної заяви (ч. 1 ст. 103, ч.ч. 1, 4 ст. 179 КАС України).

8.1.1. Важливим елементом цих строків є момент їх початку, який визначається днем прийняття рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності. Це перша відмінність строку звернення до суду щодо вирішення виборчих спорів від строку звернення до суду в інших спорах адміністративної юрисдикції, в яких, як правило, цей строк обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод та інтересів.

Отже, у виборчих спорах немає необхідності з'ясування обставин щодо дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод та інтересів. Таке правове становище дозволяє чітко визначити початок строку звернення до суду для вирішення виборчих спорів, який не залежить від суб'єктивного сприйняття позивачем моменту порушення його права чи інтересу.

Днем бездіяльності є останній день встановленого законом строку, в який мало бути вчинено дію або прийнято рішення (ч. 4 ст. 179 КАС України). Тобто першим днем строку для подання позовної заяви у виборчому спорі щодо оскарження бездіяльності є день, що настає за останнім днем, у який суб'єкт виборчого процесу мав вчинити дію або прийняти рішення.

8.1.2. Строк звернення до суду з позовною заявою про вирішення виборчого спору має особливості щодо його закінчення. Позовні заяви щодо рішень, дій чи бездіяльності виборчої комісії, члена цієї комісії, що мали місце до дня голосування, може бути подано до адміністративного суду у п'ятиденний строк, але не пізніше двадцять четвертої години дня, що передує дню голосування (ч. 7 ст. 172 КАС України).

Отже, подання позовних заяв щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів виборчого процесу, що мали місце до дня голосування та вчинені менше як за п'ять днів до цього дня, можливе лише до

двадцять четвертої години дня, що передує дню голосування.

Подібне правове врегулювання встановлення граничного строку на звернення до суду є у виборчих справах про уточнення списку виборців, у тому числі про включення або виключення зі списку себе особисто або інших осіб. Зокрема, відповідно до частини третьої статті 173 КАС України таку позовну заяву може бути подано не пізніше ніж за два дні до дня голосування.

Такі граничні строки подання позовної заяви позбавляють позивача права вимоги щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності, які були вчинені відповідними суб'єктами раніше до цих граничних строків. Тобто позовні заяви, подані пізніше вказаних граничних строків, залишаються без розгляду (ч. 5 ст. 179 КАС України).

Строки подання позовних заяв щодо виборчих спорів є абсолютними і їх не може бути поновлено (ч. 5 ст. 179 КАС України), в тому числі незалежно від того, коли позивач дізнався про прийняття рішення, вчинення дії чи допущення бездіяльності.

8.2. Строк розгляду судом адміністративного спору, у тому числі й виборчого, на відміну від строку звернення до суду є процесуальним строком. Процесуальні строки – це встановлені законом або судом строки, у межах яких вчиняються процесуальні дії (ч. 1 ст. 101 КАС України).

Загальним строком розгляду справи в адміністративному судочинстві є розумний строк, але не більше місяця з дня відкриття провадження у справі, якщо інше не встановлено цим Кодексом (ч. 1 ст. 122 КАС України).

Особливістю початку загального строку розгляду справи є те, що він починається з дня відкриття провадження у справі і триває не більше місяця.

8.2.1. Загальним строком розгляду виборчого спору є дводенний строк після надходження позовної заяви (ч. 11 ст. 172 КАС України). Цей строк з урахуванням приписів частини першої статті 103 КАС України починається з дня, що настає після дня, в який надійшла позовна заява.

8.2.2. Адміністративні справи за позовними заявами, що надійшли до дня голосування, тобто до двадцять четвертої години дня, що передує дню голосування, вирішуються адміністративним судом у дводенний строк, але не пізніше ніж за дві години до початку голосування.

Такі ж граничні строки встановлені для розгляду адміністративних справ щодо уточнення списку виборців. Зокрема, такі справи розглядаються у дводенний строк після надходження позовної заяви, але не пізніше ніж за два дні до дня голосування (ч. 4 ст. 173 КАС України).

8.2.3. Одним із спеціальних строків розгляду виборчих спорів є невідкладний розгляд справи.

Так, відповідно до частини четвертої статті 173 КАС України суд вирішує адміністративну справу щодо уточнення списку виборців у дводенний строк після надходження позовної заяви, але не пізніше ніж за два дні до дня голосування, а якщо позовна заява надійшла за два дні до дня голосування, – невідкладно.

Під невідкладністю розгляду справи слід розуміти те, що після надходження позовної заяви суд відразу

вирішує питання про відкриття провадження у справі, проводить підготовчі дії, викликає осіб, які беруть участь у справі, після чого починає судовий розгляд справи. Тому правовий інститут невідкладного розгляду справи не означає її розгляд відразу, оскільки до розгляду справи суду потрібно вчинити перераховані процесуальні дії, без проведення яких суд не може розглянути справу, для чого необхідний певний проміжок часу. Однак ці дії суд зобов'язаний вчиняти невідкладно після отримання позовної заяви.

У цьому разі невідкладний розгляд такої справи також означає, що вона повинна бути розглянута не пізніше ніж за два дні до дня голосування.

8.2.4. Адміністративні суди зобов'язані дотримуватися вимог щодо строків розгляду виборчих справ та вирішувати їх у встановлені законодавством строки. Водночас необхідно враховувати, що ці строки не є абсолютними.

8.2.5. Невиконання судом вимоги щодо розгляду справ у стислий строк не може бути підставою для залишення позовної заяви судом без розгляду у зв'язку із закінченням строків, оскільки є несумісним із суттю конституційного права на судовий захист і призводить до порушення правової справедливості в реалізації виборчих прав громадян (п. 3.8 Рішення Конституційного Суду України від 19 жовтня 2009 року № 26-рп/2009 у справі про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України).

Отже, якщо позовна заява була подана з дотриманням встановленого строку на її подання, то вона не може бути залишена без розгляду в разі її нерозгляду судом у встановлений законодавством дводенний строк або до граничного строку, а повинна бути вирішена судом по суті. Разом із цим суди зобов'язані розглянути такий спір у встановлений законодавством строк.

9. Позовна заява у спорах, пов'язаних з виборчим процесом, залишається без розгляду, якщо позивач пропустив строк звернення до суду.

Оскільки частиною п'ятою статті 179 КАС України встановлено, що позовні заяви у спорах, пов'язаних з виборчим процесом, подані з пропущенням строку, залишаються без розгляду, то положення частини першої статті 100 цього Кодексу в цих спорах не застосовуються.

У разі пропущення строку звернення до суду позовні заяви у спорах, пов'язаних з виборчим процесом, залишаються судами без розгляду на будь-якій стадії проходження справи в суді: відкриття провадження, в ході підготовчого провадження чи судового розгляду справи (ч. 2 ст. 100 КАС України). Таким же чином вирішується питання апеляційним судом у разі виявлення подібної підстави для залишення без розгляду позовної заяви в суді апеляційної інстанції під час перевірки законності та обґрунтованості рішення суду першої інстанції.

Також суди під час розгляду спорів, пов'язаних з виборчим процесом, повинні залишати позовні заяви без розгляду у випадках, передбачених частиною першою статті 155 КАС України.

Однак суди повинні враховувати,

що під час розгляду спорів, пов'язаних з виборчим процесом, положення пункту 4 частини першої статті 155 КАС України не застосовуються, оскільки за правилами статей 172 – 175 цього Кодексу неприбуття в судове засідання осіб, які були належним чином повідомлені, не перешкоджає судовому розгляду цих спорів.

10. За правилами частини п'ятої статті 179 КАС України суди повинні враховувати, що днем подання позовної заяви або апеляційної скарги є день їх надходження до відповідного суду до двадцять четвертої години цього дня.

Під час виборчого процесу, в тому числі у вихідні дні та в день голосування, суди (голови судів) зобов'язані організувати свою роботу таким чином, щоб забезпечити приймання позовних заяв та апеляційних скарг з додержанням строків, установлених КАС України та виборчими законами (ч. 3 ст. 11 Закону № 4061-VI, ч. 6 ст. 96 Закону № 474-XIV, ч. 12 ст. 88 Закону № 2487-VI).

У разі незабезпечення роботи суду до вказаної години позовну заяву чи апеляційну скаргу, подану у зв'язку з цим наступного дня, необхідно вважати поданою у день, що передує цьому (наступному) дню. Про такі обставини суд зобов'язаний зазначити в судовому рішенні.

11. У випадках звернення осіб, які мають право голосу на відповідних виборах, з позовом про уточнення списку виборців, зокрема про включення або виключення зі списку інших осіб, суди відповідно до частини другої статті 53 КАС України повинні в разі можливості залучити їх (інших осіб) до участі у справі як третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, на стороні позивача або відповідача залежно від заявлених вимог.

Частиною другою статті 173 КАС України визначено територіальну підсудність таких справ, зокрема встановлено, що адміністративні справи щодо уточнення списку виборців розглядає місцевий загальний суд як адміністративний суд за місцезнаходженням відповідної комісії. З цієї норми випливає, що такі спори предметно також підсудні місцевому загальному суду як адміністративному суду. Отже, цьому суду предметно підсудні всі спори незалежно від того, хто є відповідачем (окружна виборча комісія, орган ведення Державного реєстру виборців, дільнична виборча комісія тощо) у справі.

Відповідачами у таких справах є виборчі комісії або органи ведення Державного реєстру виборців залежно від того, в кого з них знаходиться список виборців. Якщо уточнений список виборців переданий відповідній дільничній виборчій комісії, то вона є належним відповідачем у такій справі. Слід мати на увазі, що залежно від виборів попередні списки виборців можуть бути передані не тільки на відповідній дільничній виборчій комісії, а й окружній виборчій комісії, при зверненні до якої виборець також має право порушувати питання про неточності у списках, у тому числі невключення, неправильне включення або виключення зі списку виборців його особисто або інших осіб.

Ураховуючи швидкоплинність виборчого процесу та передачу списку

виборців виборчим комісіям різного рівня, необхідно, щоб у цій категорії справ орган ведення Державного реєстру виборців та дільнична виборча комісія були відповідачами. У будь-якому разі суд при розгляді такого адміністративного позову звертається до відповідного органу ведення Державного реєстру виборців із запитом щодо уточнення відомостей про виборця (ч. 3 ст. 173 КАС України). У разі відсутності таких відомостей, що повинні містити інформацію про наявність чи відсутність позивача або особи, якої стосується позов, у списку виборців, суд не може розглянути спір про включення виборця до списку, оскільки є ймовірність подвійного включення однієї особи до кількох списків виборців.

Суди під час розгляду та вирішення згаданих спорів повинні неухильно дотримуватися положень частини четвертої статті 173 Кодексу адміністративного судочинства України, відповідно до якої суд вирішує адміністративні справи щодо уточнення списку виборців у дводенний строк після надходження позовної заяви, але не пізніше ніж за два дні до дня голосування, а якщо позовна заява надійшла за два дні до дня голосування, – невідкладно. При цьому суди повинні враховувати, що зміна процесуального законодавства щодо порядку та строку розгляду цих справ не є порушенням права на звернення до суду.

Законами про вибори можуть встановлюватися інші строки звернення до суду та розгляду таких справ.

Так, зокрема, частиною шостою статті 32 Закону про вибори Президента України встановлено, що позовна заява про уточнення списку виборців може бути подана до суду за місцезнаходженням виборчої дільниці не пізніше ніж за одну годину до закінчення голосування.

Ця норма є спеціальною і такою, що прийнята пізніше, ніж зазначені норми КАС України. Крім того, цією нормою закріплено суб'єктивне право виборця на судовий захист, тому вона підлягає застосуванню судами під час розгляду вказаної категорії справ щодо виборів Президента України.

Необхідно враховувати, що законами про вибори (ч. 2 ст. 42 Закону № 4061-VI, ч. 2 ст. 33 Закону № 2487-VI) встановлено, що у день голосування зміни до уточненого списку виборців вносяться виключно на підставі рішення суду. Ці норми встановлюють правила і строк лише виконання судових рішень про внесення змін до уточненого списку виборців і не свідчать про те, що в день голосування судам дозволено розглядати такі справи. Щодо строків розгляду цих справ, то суди повинні керуватися частиною четвертою статті 173 КАС України або іншими нормами, які прямо встановлюють строки розгляду таких справ.

12. Положеннями статті 178 КАС України передбачено випадки здійснення представництва у справах без додаткового уповноваження. Зокрема, особа, яка відповідно до закону про вибори зареєстрована як уповноважений представник або довірена особа кандидата, діє як представник відповідного кандидата у справах, пов'язаних з виборчим процесом, без додаткового уповноваження, та особа,

яка відповідно до закону про вибори зареєстрована як уповноважена особа (представник) партії (блоку), місцевої організації партій, діє як представник відповідної партії (блоку), місцевої організації партії у справах, пов'язаних з виборчим процесом, без додаткового уповноваження. Документом, що підтверджує повноваження таких представників, є відповідне посвідчення, видане в порядку, встановленому законом про вибори.

Уповноважена особа партії та довірена особа кандидата є представником цих суб'єктів виборчого процесу за законом. Тому всі правила такого представництва в адміністративному судочинстві регулюються приписами КАС України як представництва за законом.

Суди повинні мати на увазі, що у всіх інших випадках стосовно справ, пов'язаних з виборчим процесом, представництво здійснюється за загальними правилами, встановленими статтями 56 – 61 КАС України.

Крім того, суди повинні враховувати, що особа (без додаткового уповноваження), яка здійснює представництво у справах, пов'язаних з виборчим процесом, має право на вчинення від імені суб'єкта, якого вона представляє, усіх процесуальних дій, які може вчинити цей суб'єкт (ч.ч. 1, 6 ст. 59 КАС України).

За приписами частини шостої статті 59 КАС України законний представник самостійно здійснює процесуальні права та обов'язки сторони чи третьої особи, яку він представляє, діючи в її інтересах. Отже, в такому разі уповноважена особа партії та довірена особа кандидата в депутати не може передоручити свої повноваження щодо їх представництва в адміністративному суді іншій особі.

Водночас у разі, якщо уповноважена особа партії чи довірена особа кандидата в депутати має від партії або кандидата в народні депутати, яких вони представляють, відповідне доручення, в якому зазначено, що ця уповноважена чи довірена особа має право передати повноваження представника іншій особі (передоручення), то тоді ці особи мають право на передачу своїх представницьких повноважень іншим особам (ч. 2 ст. 59 КАС України).

Незважаючи на те, що партія та кандидат законами про вибори наділені правом мати відповідно уповноважених та довірених осіб як представників у відносинах із судами, вони також мають право в адміністративному судочинстві мати представників на основі договору (ч. 3 ст. 56 КАС України). Крім того, партія або кандидат мають право таким представникам надавати повноваження на ведення справи в суді та право на вчинення від їх імені всіх процесуальних дій, які вони можуть вчинити (ч. 1 ст. 59 КАС України). Однак у таких довіреностях повинно бути зазначено, що довірителі – партія чи кандидат – є суб'єктами відповідного виборчого процесу, а не просто юридичною або фізичною особою.

Відповідно до частини сьомої статті 56 КАС України керівники або представники партій (блоків), уповноважені статутом, також мають право від їх імені підписувати позовні заяви до суду та представляти їхні інтереси як законні представники.

Якщо позовну заяву від імені позивача подано особою, яка не має повноважень на ведення справи, суди повинні повернути таку позовну заяву (п. 4 ч. 3 ст. 108 КАС України), а якщо це виявлено під час судового засідання, – залишати її без розгляду (п. 2 ч. 1 ст. 155 КАС України).

Якщо до позовної заяви не додано довіреності чи іншого документа, що підтверджує повноваження представника, суди повинні ухвалою залишити таку позовну заяву без руху, у якій зазначити цей недолік, спосіб його усунення і встановити строк, достатній для усунення недоліку, з урахуванням того, що виборчий спір розглядається протягом двох днів після надходження позовної заяви. Такий строк може бути обчислений календарними днями і годинами. У разі неусунення таких недоліків суди повинні з цих підстав повернути позовну заяву (п. 1 ч. 3 ст. 108 КАС України). Якщо позивач подав довіреність або відповідне посвідчення, то суди повинні перевірити, коли вони видані, і якщо до подання заяви, то необхідно вважати, що недолік усунуто, тому необхідно вирішувати питання про відкриття провадження у справі. У разі ж видання довіреності або відповідного посвідчення після подання позовної заяви необхідно вважати, що позивач не мав зазначених повноважень на час подання позовної заяви, тому в цьому разі суди повинні повернути позовну заяву (п. 4 ч. 3 ст. 108 КАС України).

Недотримання цих положень судами першої інстанції під час розгляду та вирішення справ, пов'язаних з виборчим процесом, є підставою для скасування апеляційними судами ухвалених рішень судів першої інстанції із залишенням позовних заяв без розгляду.

Цими ж правилами повинні керуватися апеляційні суди під час прийняття апеляційних скарг та розгляду справ в апеляційній інстанції.

Разом з тим апеляційні суди повинні враховувати, що якщо суд першої інстанції розглянув та вирішив справу без дотримання зазначених правил представництва і представник позивача, який не має повноважень на ведення справи, подає апеляційну скаргу, то такі обставини не є підставою для залишення апеляційної скарги без розгляду, а є лише підставою для скасування рішення суду першої інстанції із залишенням позовної заяви без розгляду.

13. Суд приймає позовну заяву щодо виборчого спору до розгляду незалежно від сплати судового збору. У разі несплати судового збору на момент вирішення справи суд одночасно вирішує питання про стягнення судового збору відповідно до правил розподілу судових витрат, встановлених КАС України (ч. 9 ст. 172 КАС України).

Отже, за загальним правилом позивачі у виборчій справі не звільнені від сплати судового збору, однак несплата судового збору не є підставою для залишення позовної заяви без руху. Питання про стягнення судового збору суд вирішує при ухваленні судового рішення.

Ураховуючи мету цієї норми, такі ж правила необхідно застосовувати судам під час прийняття заяв про забезпечення позову або доказів, у

тому числі апеляційним судам під час прийняття апеляційної скарги та вирішення справи в апеляційному порядку.

Водночас під час вирішення питання про сплату та стягнення судового збору необхідно враховувати положення статті 5 Закону України від 8 липня 2011 року № 3674-VI «Про судовий збір», якою визначено пільги щодо сплати судового збору, в тому числі й за подання позовів про уточнення списку виборців (п. 14).

14. Відповідно до глави 2 розділу III КАС України суди у справах, пов'язаних з виборчим процесом, можуть як проводити попереднє судове засідання, так і призначати справу до судового розгляду без проведення попереднього судового засідання, залежно від обставин конкретного провадження.

15. Рішенням Конституційного Суду України від 19 жовтня 2009 року № 26-рп/2009 визнано неконституційною частину шосту статті 117 КАС України, з якої випливало, що суди не можуть уживати заходів забезпечення позову щодо спорів, які стосуються призначення, підготовки і проведення виборів. У зв'язку з цим суди не можуть застосовувати приписи цієї норми, оскільки вона втратила чинність (ч. 2 ст. 152 Конституції України).

Отже, суд у виборчій справі за клопотанням позивача або з власної ініціативи може постановити ухвалу про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову (ч. 1 ст. 117 КАС України), зокрема може відповідною ухвалою зупинити дію рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень, що оскаржуються, або заборонити вчиняти певні дії.

Таке забезпечення позову у виборчій справі може здійснюватися, якщо існує очевидна небезпека заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення в адміністративній справі або захист цих справ, свобод та інтересів стане неможливим без вжиття таких заходів, або для їх відновлення необхідно буде докласти значних зусиль та витрат, а також якщо очевидними є ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень (ч. 1 ст. 117 КАС України).

Водночас необхідно мати на увазі, що з метою забезпечення позову у виборчій справі суди не можуть зупиняти дію рішень чи забороняти вчиняти дії виборчим комісіям, у результаті чого буде зупинено виборчий процес, крім заборони оприлюднювати результати виборів у разі їх оскарження.

16. Однією з форм передвиборної агітації є проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій, пікетів (п. 2 ч. 2 ст. 68 Закону № 4061-VI, п. 1 ч. 5 ст. 47 Закону № 2487-VI, ч. 1 ст. 58 Закону № 474-XIV).

Спори щодо проведення передвиборної агітації в таких формах є виборчими, а тому вони повинні розглядатися за особливостями, встановленими статтями 172 – 179 КАС України, оскільки ці норми є спеціальними порівняно з нормами, закріпленими в статтях 182 і 183 КАС України, якими регламентовано особливості провадження у справах щодо реалізації права на мирні зібрання та

усунення обмежень стосовно цього. У разі недостатнього врегулювання статтями 172 – 179 КАС України розгляду такого спору необхідно застосовувати положення статей 182 і 183 цього Кодексу.

17. Згідно з частиною шостою статті 173 та пунктами 5 – 7 частини першої статті 256 КАС України негайно виконуються лише постанови адміністративного суду щодо внесення змін у списки виборців, обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання, усунення обмежень щодо реалізації права на мирні зібрання, тому під час прийняття інших постанов у спорі щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом, суди не можуть звертати їх до негайного виконання.

Судовим рішенням щодо розгляду виборчого спору суд може встановити строк для подання суб'єктом владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, звіту про виконання постанови суду (абз. 7 п. 4 ч. 1 ст. 163, ч. 1 ст. 267 КАС України).

Уразі необхідності спосіб, строки і порядок виконання можуть бути визначені в самому судовому рішенні. Так само на відповідних суб'єктів владних повноважень можуть бути покладені обов'язки щодо забезпечення виконання рішення (ч. 1 ст. 257 КАС України).

18. Оскільки частиною другою статті 177 КАС України встановлено, що копії судового рішення невідкладно видаються особам, які брали участь у справі, або надсилаються їм, якщо вони не були присутні під час його проголошення, то під час розгляду справ, пов'язаних з виборчим процесом, застосування правил частини четвертої статті 167 КАС України щодо проголошення вступної та резолютивної частин постанови, складеної відповідно до вимог частини третьої статті 160 КАС України, не допускається.

Із цих підстав також не допускається застосування правил частини сьомої статті 160 КАС України щодо постановлення і проголошення вступної та резолютивної частин ухвали у виборчій справі.

19. Судові рішення, ухвалені судами першої інстанції та Київським апеляційним адміністративним судом як судом першої інстанції за наслідками розгляду виборчих справ, визначених статтями 172 – 175 КАС України, можуть бути оскаржені в апеляційному порядку.

У порядку і строки, передбачені статтею 177 КАС України, в апеляційному порядку можуть бути оскаржені всі рішення, в тому числі ухвалені судом першої інстанції в день голосування.

Апеляційні адміністративні суди переглядають судові рішення місцевих адміністративних судів (місцевих загальних судів як адміністративних судів та окружних адміністративних судів), які знаходяться у межах їхньої територіальної юрисдикції, в апеляційному порядку як суди апеляційної інстанції (ч. 2 ст. 20 КАС України). Рішення Київського апеляційного адміністративного суду як суду першої інстанції щодо справ про оскарження рішень, дій або бездіяльності ЦВК у правовідносинах, пов'язаних з виборчим процесом, переглядає в апеляційному порядку Вищий адміністративний суд України як суд апеляційної інстанції.

Винятком із цього правила є рішення Вищого адміністративного суду України як суду першої інстанції, які набирають законної сили з моменту проголошення і не можуть бути оскаржені (ч. 3 ст. 177 КАС України).

Рішення суду апеляційної інстанції у виборчих спорах є остаточними (ч. 9 ст. 177 КАС України) та не підлягають оскарженню. Тому рішення судів першої та апеляційної інстанцій щодо спорів, пов'язаних з виборчим процесом, не можуть бути переглянуті в касаційному порядку.

Крім того, рішення судів у виборчих спорах не може переглядати Верховний Суд України (ч. 4 ст. 20, ч. 10 ст. 177 КАС України), в тому числі й за правилами, встановленими статтями 235 – 244-2 КАС України.

Перегляд за нововиявленими обставинами судових рішень, ухвалених у виборчих спорах, може порушуватися в загальному порядку, але їх розгляд відбувається за особливостями, встановленими статтями 172 – 179 КАС України.

20. Спори, які виникли після закінчення виборчого процесу, щодо визнання недостовірності результатів виборів народних депутатів України в одномандатному виборчому окрузі не є виборчими, підсудні Вищому адміністративному суду України як суду першої інстанції (ч. 4 ст. 18 КАС України) та повинні розглядатися за загальними правилами, а не за особливостями, встановленими статтями 172–179 КАС України для розгляду виборчих спорів.

Визнання недостовірними результатів виборів народних депутатів України в одномандатному виборчому окрузі є підставою визнання відсутності статусу та повноважень народного депутата, які є похідними від результатів виборів. Ці підстави не є тотожними з підставами дострокового припинення повноважень народного депутата України, встановленими частиною другою статті 81 Конституції України. У цих справах достовірність набуття передує отриманню цих повноважень. Що ж до підстав припинення повноважень, визначених Конституцією України, то вони виникають після набуття повноважень народним депутатом України.

Також необхідно враховувати, що особа, яку було обрано з порушенням норм закону, повинна бути позбавлена можливості залишатися членом парламенту (Рішення Європейського суду з прав людини від 1 липня 1997 року «Гітонас та інші проти Греції»).

Рішення Вищого адміністративного суду України у таких справах не підлягають апеляційному та касаційному оскарженню (ст. 14 Закону України від 7 липня 2010 року № 2453-VI «Про судоустрій і статус суддів»), в тому числі перегляду Верховним Судом України з підстав, передбачених пунктом 1 частини першої статті 237 КАС України.

21. Судові рішення у виборчих справах, крім рішень Вищого адміністративного суду України, можуть бути оскаржені в апеляційному порядку у дводенний строк з дня їх проголошення, а судові рішення, ухвалені до дня голосування, – не пізніш як за чотири години до початку голосування.

Дводенний строк оскарження рішень в апеляційному порядку

починається з наступного дня після дня проголошення оскаржуваних рішень і закінчується о двадцять четвертій годині другого дня строку оскарження. Тобто день проголошення оскаржуваного рішення судом першої інстанції не враховується у дводенний строк. Щодо судових рішень, які ухвалені до дня голосування, вони також оскаржуються в апеляційному порядку у дводенний строк з дня їх ухвалення, але якщо цей строк охоплює і день голосування, то він закінчується (припиняється) за чотири години до початку голосування.

Апеляційні скарги, подані після закінчення встановленого дводенного строку на апеляційне оскарження, або, якщо цей строк охоплює день голосування, пізніше ніж за чотири години до початку голосування, ухвалою суду залишаються без розгляду. Ці строки є абсолютними, поновленню не підлягають (ч. 5 ст. 179 КАС України) незалежно від того, коли особа дізналася про ухвалення оскаржуваного рішення суду.

22. Відповідно до частини сьомої статті 177 КАС України суд апеляційної інстанції розглядає справу у дводенний строк після закінчення строку на подання апеляційної скарги. Тому суди першої інстанції повинні враховувати, що правила статті 188 КАС України щодо строків направлення апеляційних скарг разом зі справою до суду апеляційної інстанції у спорах, пов'язаних з виборчим процесом, не поширюються на направлення виборчої справи до суду апеляційної інстанції. Суд першої інстанції після отримання апеляційної скарги повинен негайно направити її разом зі справою до відповідного суду апеляційної інстанції.

Відповідно до вимог частини першої статті 186 КАС України апеляційна скарга подається до місцевого суду, який розглядав справу, а копія надсилається до суду апеляційної інстанції.

Днем подання позовної заяви, апеляційної скарги є день їх надходження до відповідного суду (ч. 5 ст. 179 КАС України). У цьому разі під відповідним судом необхідно розуміти суд першої інстанції, який розглядав справу, та повинен апеляційну скаргу разом зі справою направити до суду апеляційної інстанції.

Тому, вирішуючи питання щодо наявності чи відсутності порушення дводенного строку, встановленого для подання апеляційної скарги, апеляційні суди повинні керуватися датою надходження апеляційної скарги до суду першої інстанції.

23. За змістом частини п'ятої статті 179 КАС України днем подання позовної заяви, апеляційної скарги є день їх надходження до відповідного суду.

Під надходженням позовної заяви, апеляційної скарги до відповідного суду необхідно розуміти безпосереднє надходження цих документів до суду (приміщення суду). Ці документи можуть бути передані поштою, іншими відповідними засобами зв'язку, особисто, уповноваженою особою тощо.

Слід ураховувати, що правила, встановлені частиною дев'ятою статті 103 КАС України, відповідно до якої строк не вважається пропущеним, якщо до його закінчення позовна

заява, скарга, інші документи чи матеріали або грошові кошти здано на пошту чи передано іншими відповідними засобами зв'язку, не поширюються на обчислення строків, встановлених статтями 172 – 177 КАС України (ч. 1 ст. 179 КАС України).

Суди повинні мати на увазі, що позовна заява та апеляційна скарга подаються до судів у письмовій формі (ч. 1 ст. 105, ч. 1 ст. 187 КАС України). Отже, предметом судового розгляду можуть бути лише позовна заява та апеляційна скарга, які складені в письмовій формі. Такі документи підлягають обов'язковій реєстрації в автоматизованій системі документообігу суду, яка визначає суддю або колегію суддів для розгляду такої справи (ч.ч. 2, 3 ст. 15-1 КАС України). Зазначені правила не застосовуються в разі подання до суду позовної заяви або апеляційної скарги у виборчій справі не в письмовій формі (електронною поштою тощо).

24. Установлений частиною сьомою статті 177 КАС України дводенний строк на розгляд справи судом апеляційної інстанції є обов'язковим строком, протягом якого суд повинен закінчити розгляд справи з ухваленням судового рішення. Такий самий обов'язок покладається на суди апеляційної інстанції щодо розгляду апеляційної скарги стосовно судового рішення, що було ухвалене до дня голосування, яка розглядається не пізніше ніж за дві години до початку голосування (ч. 7 ст. 177 КАС України) і може бути подана не пізніше ніж за чотири години до початку голосування (ч. 5 ст. 177 КАС України). При цьому в разі, якщо апеляційна скарга була подана у встановлені частиною п'ятою статті 177 КАС України строки, суд апеляційної інстанції зобов'язаний розглянути справу по суті.

25. Оскільки відповідно до частини дев'ятої статті 177 КАС України будь-яке рішення суду апеляційної інстанції (судді суду апеляційної інстанції) у спорі, пов'язаному з виборчим процесом, є остаточним, то ухвали суду апеляційної інстанції (судді суду апеляційної інстанції) про повернення позовних заяв, які не підсудні цьому суду, про залишення апеляційної скарги без руху, про повернення апеляційної скарги та інші рішення суду апеляційної інстанції оскарженню в касаційному порядку не підлягають.

26. Положення частини дев'ятої статті 177 КАС України щодо неможливості повернення судом апеляційної інстанції за наслідками апеляційного розгляду справи на новий розгляд поширюється на всі випадки скасування апеляційним судом рішення суду першої інстанції, яким вирішено спір по суті, незалежно від підстав скасування.

Суд апеляційної інстанції не може повернути справу до суду першої інстанції після скасування ухвали суду першої інстанції для додаткової перевірки тих питань та підстав, з огляду на які була постановлена скасована ухвала.

У разі ж скасування ухвал суду першої інстанції, які стали перешкодою для відкриття провадження у справі та розгляду справи по суті, апеляційний суд направляє такі справи до суду першої інстанції для відкриття

провадження у справі, розгляду по суті або продовження розгляду.

27. При отриманні позовної заяви у спорі, пов'язаному з виборчим процесом, суд апеляційної інстанції, якому справа не підсудна як суду апеляційної інстанції, може повернути її позивачеві лише за інстанційною непідсудністю (п. 6 ч. 3 ст. 108 КАС України), оскільки повернення позовної заяви з інших підстав, передбачених частиною третьою статті 108 КАС України, не належить до його компетенції.

28. Судові рішення у спорах щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом, розглянутих судами першої інстанції за загальними правилами адміністративного судочинства, повинні переглядатися в апеляційній інстанції з урахуванням особливостей, встановлених для розгляду таких спорів. У такому разі апеляційний суд повинен скасувати рішення суду першої інстанції з ухваленням нового рішення, якщо таке порушення правил розгляду справи потягло ухвалення судом першої інстанції незаконного рішення.

Судові рішення в адміністративних справах щодо правовідносин, не пов'язаних з виборчим процесом, розглянутих судами першої інстанції з урахуванням особливостей, встановлених для розгляду виборчих спорів, повинні переглядатися в апеляційній інстанції за загальними правилами щодо розгляду адміністративних спорів. У такому разі апеляційний суд повинен скасувати рішення суду першої інстанції з ухваленням нового рішення, якщо таке порушення правил розгляду справи потягло ухвалення судом першої інстанції незаконного рішення. Такі судові рішення можуть бути оскаржені в касаційному порядку.

У разі якщо Київський апеляційний адміністративний суд як суд першої інстанції розглянув справу щодо правовідносин, не пов'язаних з виборчим процесом, яка йому не підсудна як суду першої інстанції, то Вищий адміністративний суд України в апеляційному порядку повинен таке рішення скасувати та направити справу для розгляду в загальному порядку судом першої інстанції, якому підсудна така справа.

29. Розглядаючи спори, пов'язані з виборчим процесом, адміністративним судам варто вживати заходів для підсилення попереджувального та виховного впливу судових процесів цієї категорії справ.

З цією метою необхідно усунути випадки формального та спрощеного підходу до застосування процесуальних норм під час розгляду цієї категорії спорів, а також більш повно виявляти причини та умови, що сприяли виникненню виборчих спорів. На виявлені під час розгляду справ факти порушень суди повинні реагувати окремими ухвалами відповідно до положень статті 166, частини першої статті 177 КАС України.

ГоловуючийІ. Х. Темкіжев

Секретар Пленуму М. І. Смокович

(Див.: Офіційна сторінка Вищого адміністративного суду України http://vasu.gov.ua/)

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ ВИКЛАДІ: ВІД ТЕОРІЇ ДО ПРАКТИКИ

Практика вітчизняного адміністративного судочинства, законодавство й адміністративна процесуальна наука переконливо свідчать про те, що спеціалізований судовий захист публічних прав, свобод, інтересів фізичних (юридичних) осіб – одна з сьогоденних тем, яка незмінно перебуває у центрі пильної уваги й постійних наукових дискусій наукової, суддівської, громадської спільнот. Зокрема вироблення єдиних критеріїв визначення адміністративної юрисдикції, відмежування її від конституційної та кримінальної юрисдикцій, правильність застосування в адміністративному судочинстві норм матеріального права, приведення відповідно до європейських стандартів правил судового захисту публічних прав, свобод, інтересів фізичних (юридичних) осіб – це лише одні з численних складнощів, відповіді на які намагаються віднайти представники сучасної правничої теорії та практики.

Отже, на сьогодні і перед судовою практикою, і законодавством, і адміністративною процесуальною наукою постали численні проблеми, зумовлені європейським поступом України, зміною суспільних цінностей, налагодженням і розвитком принципово нових відносин між людиною і владою. Одна з провідних ролей у справі творення досконалого й обґрунтованого механізму захисту публічних прав, свобод, інтересів фізичних (юридичних) осіб вочевидь належить науці адміністративного й адміністративного процесуального права. Саме правнича наука є одним з ефективних способів описання та розвитку непростих публічно-правових відносин, які постійно виникають, трансформуються і розвиваються.

Надто ретельного обґрунтування потребують нині правовідносини, що утворюються у сфері здійснення адміністративного судочинства; офіційно сукупність таких правовідносин і адміністративного судочинства отримала назву адміністративного процесу (п.п. 4, 5 ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України). Пояснення необхідності такого аналізу дуже легко віднайти, зважив-ши між іншим на нетривале існування національного адміністративного судочинства, законодавства, адміністративної процесуальної науки й навчальної дисципліни. Відсутність в Україні сталого і багаторічного досвіду формування й застосування адміністративних процесуальних норм, повноцінної мережі адміністративних судів зрештою зумовили хибний розвиток адміністративної процесуальної науки, її абстрагованість і прийнятність для потреб спеціалізованого судового захисту публічних прав, свобод, інтересів фізичних (юридичних) осіб.

Тому наразі нагальним залишається ґрунтовне розкриття сутності, закономірностей, особливостей новітнього адміністративного процесу. Більше того, практика здійснення адміністративного судочинства потребує

висвітлення закономірностей адміністративного процесу в контексті запровадження в Україні верховенства права, набуття нею статусу учасника європейської спільноти, необхідності формулювання однозначних відповідей на запитання, що постали під час застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України.

Викладені обставини мають бути визначальними під час викладання навчальної дисципліни «Адміністративний процес України», підготовки відповідних наукових і навчальних видань. Безперечно, нині написано чимало монографій, підручників, посібників, довідників, присвячених адміністративному процесу, його структурі й закономірностям. Разом із тим навіть наявні видання не здатні задовольнити попит на теоретичні й практичні знання у сфері здійснення адміністративного судочинства. Поясненням цьому може бути і динамічність вітчизняного конституційного, адміністративного й адміністративного процесуального законодавства, і поява нових, донедавна не відомих вітчизняній правничій науці понять, категорій та явищ, і зрештою часткова неготовність цієї науки до сприйняття сучасних закономірностей розвитку правовідносин між людиною і публічною владою. Крім того ми також мусимо констатувати дотепершнє використання й поширення наукової спадщини адміністративно-правової науки радянської доби в наукових розробках сучасних адміністративістів.

Звісно, знання, набуті в минулу епоху, за часів панування тоталітарного режиму, є цінністю в науковому вимірі, однак вони вже не придатні для використання в основі обґрунтування принципів і логіки організації та здійснення адміністративного судочинства. Прикро, але вітчизняна адміністративна процесуальна наука здебільшого твориться сучасниками поза межами і без урахування передових досягнень і сучасних знань світової та європейської правничої думки, практики її застосування. Причин і пояснень цьому чимало і віднайти їх зовсім нескладно, якщо лише проаналізувати історію та спадщину національного державотворення й права.

Тож як і допіру, так і надалі наукова правнича спільнота потребує видання з адміністративного процесу, що б ґрунтувалося на кращих європейських традиціях викладання цієї навчальної дисципліни та характеризувалося прикладним змістом, легкістю й раціональністю сприйняття навчального матеріалу. До того ж як ніколи вітчизняна адміністративна й адміністративно-процесуальна наука мають розроблятися з урахуванням здобутків правничої думки держав Європи; особливо цінним для України в цьому розумінні, безсумнівно, є досвід ФРН. Саме порівняльне викладення навчального матеріалу, на нашу думку, гарантуватиме більш об'єктивне сприйняття і основних положень, і закономірностей, і особливостей адміністративного процесу, гарантуватиме успішність вивчення цієї навчальної дисципліни, ефективність і відповідність практичного застосування набутих знань.

Отже, зважившись на висловлені міркування, закономірним нам видається висновок про те, що книга, підготовлена професорами Гьотінгенського університету (м. Гьотінген, ФРН), Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Харківського національного університету внутрішніх справ – Томасом Манном, Романом Мельником, Володимиром Бевзенком, Анатолієм Комзюком – є черговим внеском у розвиток науки й практики адміністративного процесу.

Науково-практичний посібник «Адміністративний процес: загальна частина (Федеративна Республіка Німеччина, Україна)» на відміну від попередніх вітчизняних видань, присвячених адміністративному процесу, принципово різнить те, що його написано за методологією і структурою викладання цієї навчальної дисципліни у ФРН. Умовно кажучи, ця книга становить собою сукупність двох частин, у яких викладено сутність, особливості, закономірності адміністративного процесу і ФРН, і України. Водночас ці дві частини – німецька й вітчизняна – об'єднано єдиним змістом, що дозволяє наочно й у порівнянні опановувати досліджуване явище – адміністративний процес.

Маємо застерегти читацьку аудиторію, що посібник «Адміністративний процес: загальна частина (Федеративна Республіка Німеччини, Україна)» не є дослідженням, виконаним з використанням порівняльного методу. Ця книга – радше висвітлення одного й того ж юридичного процесуального явища двох держав в одній книзі, де навчальний матеріал, присвячений адміністративному процесу ФРН й України, викладено паралельно за єдиною основою.

Говорячи про наповненість і змістовність представленої книги, потрібно звернути увагу на такі її ознаки:

1) використання чинного адміністративного й адміністративного процесуального законодавства ФРН й України. Таке поєднання дозволяє читачеві зрозуміти, наскільки досконалим і самодостатнім є адміністративне процесуальне законодавство цих держав;

2) використання прикладів з судової практики в адміністративних справах, які дозволяють читачеві збагнути прикладні аспекти теоретичних положень адміністративного процесу обох держав;

3) використання новітніх знань науки адміністративного й адміністративного процесуального права ФРН та України;

4) чіткість, однозначність і доступність навчального матеріалу, його прикладне спрямування, яке однак засноване на потужному теоретичному обґрунтуванні.

У книзі викладено повноцінний курс загальної частини адміністративного процесу ФРН та України, де розкриваються такі основні поняття, категорії й конструкції адміністративного процесу, як принципи й учасники адміністративного процесу, систематика адміністративно-судового правового захисту, види позовів, що подаються до адміністративного суду, засоби оспорювання (оскарження) судового рішення та відновлення судового провадження.

Цікавим, як нам видається, буде досвід науки і практики

адміністративного процесу ФРН, у межах якого викладено такі теми, як непрофесійні судді, представники державних інтересів, огляд найважливіших видів позовів, які подаються до адміністративного суду, диференціація між допустимістю та обґрунтованістю позову, попередній правовий захист у Німеччині, апеляція, ревізія, скарга, касація тощо.

Наприклад, вихідним пунктом інституту попереднього правового захисту називається ст. 19 абз. 4 Основного закону ФРН, яка гарантує приватним особам право на ефективний правовий захист. Однак такий захист може виявитися недієвим у разі, якщо в особи не буде можливості отримати відповідне судове рішення в необхідний строк.

Особливо гостро ця проблема стоїть у тривалих судових процесах, коли від подання позовної заяви до набрання рішенням суду законної сили може минути п'ять, а то і десять років. У подібних ситуаціях виникає небезпека того, що адміністративно-правовий захист прийде занадто пізно і буде вже зрештою непотрібним, оскільки за цей час рішення, яке оскаржувалося, буде реалізованим.

Щоб запобігти непоправній шкоді та забезпечити тимчасовий захист від неправомірних дій (рішень) адміністративних органів Законом про адміністративне судочинство (VwGO) (§ § 80, 80 a, 80 b, 123 VwGO), запроваджено інструменти попереднього правового захисту.

Закріплений у межах названих статей інститут попереднього судового захисту, що обмежується так званою «сумарною» (спрощеною) перевіркою обставин справи, існує для того, щоб гарантувати їх (обставин справи) незмінний стан і надавати громадянину захист від адміністрації, яка є сильнішою за нього з огляду на її владні повноваження.

Авторами наголошується, що попередній правовий захист слід відрізняти від превентивного правового захисту. Останній застосовується лише щодо тих адміністративних заходів, які загрожують у майбутньому приватній особі, і забезпечується не тимчасовим урегулюванням, а остаточним судовим рішенням по суті справи.

Таким, що привертає особливу увагу, є і матеріал, присвячений адміністративному процесу України. Так, слід указати на спробу авторів по-новому викласти періодизацію становлення вітчизняної адміністративної юстиції, наповнити зміст кожного історичного етапу новими історичними фактами й документами. Наприклад, автори вказують, що визначальною подією як у цілому у становленні української правової системи, так і у справі формування адміністративної юстиції в Україні, зокрема стало підписання 1710 року Першої Конституції України гетьмана Пилипа Орлика – «Пакти і Конституція прав і вольностей Війська Запорозького…» («...діялося у Бендері, року 1710, квітня 5 дня, Пилип Орлик, гетьман Запорозького війська рукою власною...»). Уже цією, першою у світі, Конституцією закріплювалися способи судового захисту суб'єктивних прав від дій козацької старшини. Цікаво зауважити, що ця Конституція стала основою для

подальших політичних і державних діячів України у справі творення судоустрою і здійснення правосуддя, нею було визначено принципи такої діяльності.

Привертає увагу згадка про маловідомий нині, на жаль, проект законопроекту «Закон про суди в адміністративних справах» 1932 року, виявлений Р. Корнутою в загальнодоступній з 2004 року Державній науковій архівній бібліотеці міста Києва.

Цінним, на нашу думку, є чи не перше в сучасній адміністративно-правовій науці обґрунтування існування публічно-правових відносин між фізичними особами. Такий аналіз зроблено як на основі національного адміністративного законодавства, так і праць видатних адміністративістів – А. Єлістратова, М. Карадже-Іскрова, Г. Петрова, К. Бєльського. Унаслідок обґрунтування існування таких правовідносин зроблено висновок, що визнання публічно-правових відносин між фізичними особами для сучасної практики національного адміністративного судочинства й розкриття сутності адміністративного процесу України має принципове значення, оскільки забезпечує найповніше здійснення завдання адміністративної юстиції й адміністративного судочинства – «захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин» (ч. 1 ст. 2 КАС України).

Уперше у вітчизняній науці адміністративного процесуального права розглянуто нову класифікацію адміністративних позовів та особливості їх розгляду адміністративним судом: позов про оскарження та позов про примушення до виконання зобов'язання, загальний позов про виконання зобов'язання, позов про визнання, позов про визнання протиправності адміністративного акта, позови суб'єктів владних повноважень, зустрічний позов. Так, для прикладу доводиться, що особливістю зустрічного позову є його процесуальне призначення – захист публічних прав, свобод, інтересів суб'єктивного змісту уже під час розгляду й вирішення адміністративної справи. Власне ця обставина – можливість використання захисної функції зустрічного адміністративного позову – й пов'язує його з усіма іншими розглянутими видами позовів. Тобто у межах однієї судової адміністративної справи може розглядатися одночасно два позови, один з яких – зустрічний.

Пропонується розуміти подвійну матеріально-процесуальну природу зустрічного адміністративного позову:

– він є матеріальною вимогою до відповідача, звернутою у процесуальній формі через адміністративний суд;

– він є спеціальним способом процесуального захисту суб'єктивно-публічних прав, свобод, інтересів відповідача.

Здійснивши рецензування зазначеного навчального посібника (Томас Манн, Роман Мельник, Володимир Бевзенко, Анатолій Комзюк. Адміністративний процес: Загальна частина. Федеративна Республіка Німеччина, Україна: Навчально-науковий посібник / Адаптація з нім. Мельника Романа; за заг. ред.

Бевзенка Володимира. – К.: Алерта, 2013. – 307 с.), ми можемо зробити загальний висновок, що це перше в Україні видання, у якому принципово по-новому представлено і розуміння, і зміст, і спосіб викладення основних положень адміністративного процесу. Читач має можливість водночас порівняти основні положення вітчизняного й німецького адміністративного процесу й, що важливо, – збагнути ступінь розвитку і досконалість вітчизняної адміністративної процесуальної науки та законодавства.

У книзі вміщено достатній, але водночас ґрунтовний матеріал з адміністративного процесу, який однак містить прогресивні положення німецької та вітчизняної науки адміністративного й адміністративного процесуального права. Стисліть, наочність і простота думок, викладених у підрозділах книги, дозволяють зрозуміти й легко запам'ятати основну ідею кожного підрозділу, донести до свідомості кожного читача об'єктивні істини спеціалізованого судового захисту публічних прав, свобод, інтересів фізичних і юридичних осіб.

Тож сподіваємося, що праця професорів Томаса Манна, Романа Мельника, Володимира Бевзенка, Анатолія Комзюка, збагативши сучасну адміністративну й адміністративну процесуальну науку та законодавство, стане в нагоді багатьом науковцям, практикуючим юристам, суддям, сприятиме подальшому прогресивному розвитку адміністративного права та адміністративного процесу.

Берлач Анатолій Іванович,
доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, заслужений юрист України

Рецензія надійшла до редакції 29.06.2013

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. Редколлегия вправе рецензировать, редактировать, сокращать и отклонять статьи. В случае несоблюдения указанных требований по оформлению рукописей редакция оставляет за собой право не рассматривать их. Предоставленные для публикации материалы не возвращаются. Редакция не всегда разделяет позицию авторов публикаций. Гонорар за публикацию не уплачивается. Перепечатка статей возможна только с разрешения редакции.

FOR AUTHORS

The correspondents, who have no scientific degree, should obligatory attach to the articles the review of the candidate or doctor of science of the correspondent direction, abstract of minutes of the sub-faculty meeting about the recommendation of the article for publication, certified properly.

The volume of the article should be from 8 and more pages in Ukrainian, English, German, Polish or Russian. The article is presented in one variant, printed in Microsoft Word, paper sheet of format A4. Together with the article one should present CD disk with the article file, filename extension *.rtf and in the separate file there should be an electronic photo of the author of the format 4x5,5 with the filename extension *.jpg, of the quality 600*600 dpi.

Article file and photo should be obligatory contain the surname of the author written with Latin letters!!!

Article indents: high and low – 2 cm, left – 2,5 cm, right – 1,5 cm. Print New Roman, ordinary, 14 type size, interval 1,5.

The article should include the following information (from the next paragraph, over one line):

1) from the left edge of the sheet in one line – Surname and initial of the author (authors) in English; scientific degree, academic status or other information concerning scientific activities of the author(s); name of the institution, organization where the author (authors) work;

2) the extensive annotation in English in 1–1.5 A4 pages;

3) from the left edge of the sheer, above − number;

4) article of the following content – introduction, general problem stating and its connection with to the important scientific and practical tasks; analysis of the latest investigations and publications, where one has started the solution of the present problem and which served as a foundation for the author, definition of the parts of the general problem, which have not been defined earlier and which are analyzed in this article; the formulation of the objectives of the article (task stating); main material of the investigation with the complete arguments of the received scientific results; conclusions of the present investigation and perspectives of the further researches in this direction;

The authors are obliged to check all the citations with the primary sources, the editorial staff does not check the factual material, and they only edit grammatical, punctuation and language mistakes. The list of literature is presented in the order of the mentioning in the work (one should not do citations in the written text, only numbers in the brackets, for example − [12, p. 43]);

8) from the new paragraph in English – surname and initials of the author (authors), article name, annotation (3–4 sentences) – short characteristics of the article, problems or suggestions;

9) from the new paragraph – key words (6–8 word or word combinations) in English which are presented respectively to the English annotation;

10) signature of the author (authors).

In the article file on the next sheet one should present the following information about the author (co-authors):

- surname, name and patronymic;
- scientific degree, academic status;
- place of work or education, position of the author;
- contact information (telephone number, email, post address).

It is not permitted to use abbreviation or other abridgements in the article without reserve!

In the magazine we publish the articles which have not been published earlier. The editorial staffs reserves the right to edit the presented articles and can disagree with the opinion of the authors.

The editorial staff reserves the right to return materials to the authors for the correction of the found mistakes and finishing, to shorten and edit the presented texts. The articles presented with the violation of the stated demand are not published and the send manuscripts are not returned to the authors. We do not write letters to the correspondents.

DO 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 problematyke 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 tytulowej 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

№ 3 (5)/2013

Відповідальні менеджери: Павло Залізняк, Сергій Коваль
Літературне редагування: Володимир Демченко, Ірина Волосенко
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 70×100 1/16. Ум. друк. арк. 17,625. Наклад 300 прим. Зам. № 212-25/12.
Гарнітура Times. Папір офсетний. Друк офсетний.
Підписано до друку 25.12.2013 р.

Видавець: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет»
01601, Київ, б-р Т. Шевченка, 14, кімн. 43
тел. (044) 239 32 22; (044) 239 31 72; тел./факс (044) 239 31 28
e-mail: vpc@univ.kiev.ua
http://vpc.univ.kiev.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 1103 від 31.10.02

Друк: ФОП Сілічева С. О.
61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 79/1, оф. 3