ISSN 2227-796X

Адміністративне ПРАВО і ПРОЦЕС

НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ ЖУРНАЛ № 4(18)/2016

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

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

Видається чотири рази на рік
Засновано 2012 року

Визнано Міністерством освіти і науки України науковим фаховим виданням

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

Журнал внесений до Index Copernicus International, CiteFactor, Research Bible

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

Тел. відповідального секретаря:
(044) 239 34 94

e-mail: admin.pravo@ukr.net

***Затверджено**:*
Вченою радою юридичного факультету 26.10.16 (протокол № 2)

Зареєстровано:
Державною реєстраційною службою України.

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

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

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

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

Редакційна рада

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

© Київський національний університет імені Тараса Шевченка, © Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2016

ЗМІСТ / СОДЕРЖАНИЕ / CONTENTS / SPIS TREŚCI

ЗАГАЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

Ващенко Ю. В.
Тенденції розвитку адміністративного права в Україні
в світлі глобалізаційних та євроінтеграційних процесів 4

Школик А. М.
Обсяг правового регулювання загальних законів
(кодексів) про адміністративну процедуру..... 16

Міхровська М. С.
Становлення електронної демократії в Україні 26

Литвиненко Є. Ю.
Історико-правовий аналіз кодифікації
адміністративно-правових норм у провідних країнах
Європейського Союзу..... 32

Ященко Т. В.
Суб'єкти, уповноважені на прийняття адміністративних актів:
зарубіжний досвід і вітчизняна практика..... 47

Дудник Р. М.
Характеристика змісту, вдів, стадій укладання
адміністративних договорів..... 60

Панова Г. В.,
Сутність адміністративного розсуду суб'єкта
публічної адміністрації 67

ОСОБЛИВЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

ОСВІТНЄ ПРАВО

Губанова Т. О.
Європеїзація вищої освіти в Україні:
сучасний стан та перспективи..... 73

СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ

Котляренко Л. Т., Котляренко О. П.
Недоліки правотворчості у сфері соціального захисту
військовослужбовців – учасників бойових дій..... 81

СУДОВЕ ПРАВО

Цвіркун Ю. І.
Про удосконалення виконання судових рішень
Центральною виборчою комісією України 92

Юшкевич О. Г.
Моніторинг судових процесів: узагальнення практики..... 101

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

Захарченко П. П.
Україна у фокусі міжнародного права:
історія та геополітичні виклики 109

Мацелюх І. А.
Поняття «правопорушення»у вітчизняній
та зарубіжній теоретико-правовій спадщині..... 119

Скворцов С. І.
Міжнародний досвід адміністративного нагляду
за особами, звільненими з місць позбавлення волі 126

До уваги авторів..... 134
Вниманию авторов..... 135
For Authors 136
Do uwagi autorów 137

УДК 342.9

ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В УКРАЇНІ В СВІТЛІ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ТА ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

Ващенко Юлія В'ячеславівна,

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

Vashchenko Y. V. Trends of the development of administrative law in Ukraine in the light of processes of globalization and European integration.

European integration and globalization processes determine new challenges and opportunities in different areas of life of state and society. Modern problems of administrative legal relations require brand-new solutions. Administrative Law is traditionally considered as a field of law closely connected with the nation state and thus it much depends on national peculiarities of a certain state. Such peculiarities are primarily determined by the constitution, in particular, refer to the state mechanism in general and organization of the public administration system as a part, administrative procedures, types and forms of external oversight of public administration's activity etc. Therefore, the scope of Administrative Law is not the same in different countries. At the same time, the processes of integration and globalization that are currently in place in the world generate tasks in the field of Administrative Law regulation that are common for many countries. In particular, it applies to the human rights protection in the sphere of public governance, principles of good governance, Administrative Law framework for economic regulation, e-governance etc. The scholars in different countries are looking for the best solutions for the problems mentioned above. Therefore the comparative Administrative Law becomes more and more popular field of research.

This article devoted to the review of the modern trends in the development of Administrative Law in Ukraine in frames of European integration and globalization.

It is concluded that Administrative Law of Ukraine, as well as Administrative Law in many other states, is a dynamic, permanently developing system. The processes of the European integration and globalization lead to the transformations in Administrative Law. Development of Administrative Law in Ukraine (as a field of legislation, a field of law, and legal science) is conducting in line with latest Administrative Law trends in Europe and the world. In particular, constitutionalization, internalization, economic regulation, technocratization, e-governance, a third party government, self-regulation, interdisciplinary approach are among them.

Key words: Administrative Law, European integration, globalization, constitutionalization, Human Rights.

Адміністративне право традиційно розглядають як галузь права, що тісно пов'язана з національною державою, тобто, залежить значною мірою від національних особливостей відповідної держави. Такі особливості обумовлюються, передусім, конституцією, стосуються, наприклад, механізму держави в цілому та організації системи публічної адміністрації зокрема, адміністративних процедур, видів та форм зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації тощо. У зв'язку з цим межі адміністративно-правового регулювання у різних країнах відрізняються. У той же час сучасні інтеграційні та глобалізаційні процеси, що відбуваються у світі, генерують завдання у сфері адміністративно-правового регулювання, які є спільними для багатьох держав. Зокрема, це стосується захисту прав людини у сфері публічного управління, принципів належного урядування, адміністративно-правового забезпечення економічного регулювання, електронного урядування тощо. Над пошуком ефективних способів їх вирішенняпрацюютьпредставникинауки адміністративного права в різних країнах. У зв'язку з цим в останні роки все більше уваги приділяється порівняльно-правовим дослідженням у сфері адміністративного права. Ці питання є надзвичайно актуальними для науки адміністративного права в Україні в умовах європейської інтеграції нашої держави та впливу глобалізаційних процесів. Враховуючи зазначене, ця публікація присвячена аналізу основних напрямів розвитку адміністративного права України в умовах європейської інтеграції та глобалізації з огляду на останні світові та європейські тренди.

Фахівці відмічають, що глобалізація є основною рушійною силою останніх урядових реформ, що відбулися у багатьох розвинутих країнах та країнах, що розвиваються [1]. Зазначені зміни потребують належного правового, передусім, адміністративно-правового регулювання. На думку Дж. Йеха, в умовах глобалізації адміністративне право має змістити фокус з червоного світла на зелене, з обмежень на уповноваження, з відповідальності на демократію, з формалізму на гнучкість. Вчені звертають увагу, що ключовою категорією, за допомогою якої може бути визначена глобалізація, є потік, що включає масивне та швидке транспортування або передачу осіб, капіталів, товарів та інформації крізь територіальні кордони. Цей рівень включає потік не тільки матеріальних речей через кордони, але також способів урядування, що з'являються унаслідок транскордонної передачі, від уряду до неурядових суб'єктів, від публічного до приватного, від одиничності до багаточисельності. Другий рівень потоку включає конкретні інституційні лінії та об'єднання сфер, що застосовуються у реальному урядуванні [1]. Зміни, спричинені глобалізаційними процесами, викликають питання та пробуджують до життя проблеми у сфері публічного управління, спільні для багатьох національних держав. Серед таких проблем – регулювання та контроль міграційних процесів, протидія міжнародному тероризму, регулювання та контроль

у мережі Інтернет тощо. Як наслідок, відкривається простір для порівняльно-правових досліджень, спрямованих на пошук найбільш ефективних способів вирішення проблем, спільних для багатьох держав. У той же час порівняльне адміністративне право є надзвичайно складним напрямом досліджень, враховуючи той факт, що адміністративне право тісно пов'язане з національною державою: «за кожною теорією адміністративного права лежить теорія держави» [2].

Однією з важливих тенденцій у багатьох країнах світу є конституціоналізація адміністративного права. Зауважимо, що сам термін «конституціоналізація» вживається у різних значеннях у спеціальній літературі – і як врегулювання певних відносин у конституціях [3], і як формулювання правових засад певних відносин на підставі конституційно-правових принципів[4], і як прийняття рішень судовими органами безпосередньо на підставі конституційно-правових принципів [5]. Вбачається, що саме широкий підхід до розуміння конституціоналізації, який охоплює всі окреслені аспекти та полягає у механізмі впливу конституційного права на інші галузі права (у цьому випадку – на адміністративне право), слід визнати найбільш обґрунтованим.

У зарубіжній літературі питанням конституціоналізації права в цілому та конституціоналізації адміністративного права зокрема приділяється значна увага. Основний акцент при цьому робиться на прямому застосуванні конституційно-правових принципів при вирішенні конкретних справ судовими органами. І в цьому аспекті підкреслюється важливість як конституціоналізації, так і інтернаціоналізації у сфері прав людини, а саме впливу міжнародної судової практики щодо захисту прав людини на удосконалення національних механізмів судового захисту. Так, Т. Пул, порівнюючи вплив судової практики з прав людини на адміністративне право в Австралії та Великій Британії, робить висновок про те, що суди в Австралії частіше обґрунтовують свої рішення вимогами закону, залишаючи осторонь права людини та їх зарубіжний розвиток, тоді, як англійські суди здебільшого «гойдаються на хвилях принципів», а «попередньо існуючі правила забуваються та їхнє значення применшується», «принципи займають вище місце та суди відкриті для міжнародного права та рішень зарубіжних судів» [6]. Зазначеному висновку передує висвітлення автором питання взаємозв'язку адміністративного права та нової міжнародної судової практики з прав людини. Вчений акцентує увагу на тому, що в основі процесів конституціоналізації та інтернаціоналізації адміністративного права знаходиться загальний «принцип законності», який накладає обов'язок на суб'єктів адміністративних рішень надати причини їхніх рішень та обов'язок на суддів рахуватися з такими причинами [6].

Зауважимо, що у вітчизняній науці досліджуються окремі аспекти конституціоналізації та інтерналізації адміністративного права. Однак, зазначені механізми та проблеми, які їх супроводжують, потребують спеціальних адміністративно-правових

досліджень. Важливий вплив на розвиток адміністративного права і процесу в Україні мають рішення Європейського суду з прав людини. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [7] ратифікована Законом України №475/97-ВР від 17.07.1997 р. та, отже, є частиною національного законодавства України відповідно до ч. 1 ст. 9 Конституції України [8]. Згідно із ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV [9] суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело права. Адміністративні суди в Україні мають враховувати судову практику Європейського Суду з прав людини відповідно до ч. 2 ст. 8 Кодексу адміністративного судочинства України. Вищим адміністративним судом України надаються роз'яснення щодо виконання зазначеної вимоги закону. Зокрема, у Постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 р. № 7 «Про судове рішення в адміністративній справі» передбачено, що у мотивувальній частині рішення можуть також використовуватися посилання на рішення Європейського суду з прав людини [10]. Надаючи роз'яснення щодо підстав залишення позовної заяви без руху та повернення позовної заяви, Вищий адміністративний суд використовує практику Європейського суду з прав людини [11]. Інформація щодо практики Європейського суду з прав людини міститься в Інформаційному листі Вищого адміністративного суду України від 26.04.2016 р. № 1177/10-14/16[12]. Як свідчать матеріали судової практики, адміністративні суди в Україні звертаються до практики Європейського суду з прав людини [13; 14]. Однак, фахівці відмічають також проблеми, які мають місце за цим напрямом. Зокрема, це і різні підходи до розуміння правової природи рішень Європейського суду з прав людини, неоднозначне тлумачення його судової практики, наявність офіційного перекладу рішень Суду лише у справах проти України тощо [15]. Зауважимо, що у контексті адміністративного права та процесу практика Європейського суду з прав людини має важливе значення не лише для адміністративного судочинства, але і для правотворчої діяльності, а також для розвитку адміністративногоправаякнаукитанавчальної дисципліни. У зв'язку з цим надзвичайно актуальними є адміністративно-правові дослідження, присвячені аналізу сутності рішень Європейського суду з прав людини, їх використання як джерел адміністративного права в Україні тощо, та висвітлення їх результатів у навчальному процесі.

Важливою тенденцією розвитку адміністративного права у багатьох країнах Європи та в Україні є його європеїзація, тобто реформування в умовах євроінтеграції відповідно до принципів та вимог законодавства Європейського Союзу. М. Руфферт виділяє три різновиди змін, обумовлених європеїзацією: зміни, які виникли на підставі правових актів Європейського Співтовариства; зміни, обумовлені судовою практикою Європейського суду справедливості

щодо вимог ефективної імплементації права Співтовариства; зміни, викликані трансфером правових концепцій з одного правопорядку до іншого через право Співтовариства (наприклад, принцип пропорційності) [16]. Яскравим прикладом реформування національного адміністративного права відповідно до вимог законодавства ЄС є формування правових засад регулювання діяльності у сфері економіки. Зауважимо, що законодавством ЄС, зокрема, визначено вимоги щодо інституційного забезпечення державного регулювання у певних (регульованих) сферах економіки, серед яких, у тому числі, енергетика. Директивами та регламентами Третього енергетичного пакета передбачені вимоги щодо правового статусу національних регуляторних органів у сферах електроенергії та природного газу. Україна, як повноправний член Енергетичного Співтовариства, а також відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами – членами, з іншої сторони, зобов'язана ввести в дію закони та підзаконні нормативно-правові акти, необхідні для дотримання цих вимог, утому числі, щодо статусу енергетичного регулятора – Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг [17].

На роль адміністративного права у правовому забезпеченні економічного регулювання звертають увагу представники науки адміністративного права в Німеччині. Зокрема, М. Фелінг, висвітлюючи проблеми сучасного загального адміністративного права Німеччини, зауважує, що публічне право та економіка (регулювання) є новим трендом в адміністративно-правовому регулюванні в Німеччині, який обумовлений вимогами законодавства ЄС. На думку науковця, Закон про адміністративну процедуру потребує доопрацювання з огляду на необхідність включення нових процедур, врегулювання яких є необхідним, враховуючи новітні тенденції розвитку адміністративно-правового регулювання. Цьому процесу має передувати ґрунтовне дослідження проблем та трендів спеціальних сфер адміністративного права, серед яких вчений виокремлює, зокрема, економічне регулювання мережевих галузей [18].

Автором цієї публікації обґрунтовано доцільність виокремлення в межах адміністративного права підгалузі регуляторного права, яку пропонується визначити як сукупність адміністративно-правових норм, які регулюють суспільні відносини, що виникають у зв'язку з організацією та здійсненням державного регулювання у певних сферах економіки; державне регулювання у сфері енергетики слід вважати інститутом підгалузі регуляторного права, поряд з такими інститутами, наприклад, як державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, державне регулювання у сфері транспорту, державне регулювання у сфері комунальних послуг, державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг тощо[19, с. 7].

Враховуючи, що особливістю національних регуляторних органів, на

яких покладається реалізація функції регулювання у сфері економіки, є їх утворення за експертним принципом [19, с. 5–6], зазначений новий тренд в адміністративному праві є напрямом технократизації державного впливу на суспільні відносини.

Характерним трендом у сучасних умовах є пом'якшення «прикордонного режиму» між публічним та приватним у правовому регулюванні суспільних відносин. У світлі глобалізації спостерігається розмивання кордонів, які відмежовують керуючих від керованих [1]. Одним із індикаторів окреслених змін є те, що ключова категорія наук і адміністративного права, і державного управління, а також політичних наук «державне управління» замінюється терміном «публічне управління», коло суб'єктів публічного управління охоплюється терміном «публічна адміністрація».

Як наслідок, коло суб'єктів, які беруть участь у розробці проектів нормативно-правових актів, а також прийнятті управлінських рішень, постійно розширюється та включає, зокрема, неурядові громадські організації, неурядові аналітичні центри, суб'єктів господарювання (наприклад, в рамках тесту для малого та середнього підприємництва, розробленого Європейською Комісією [20]), представників академічного середовища тощо.

Одним із напрямів зазначених змін щодо співвідношення публічно-правового та приватно-правового у сфері адміністративно-правових відносин є делегування функцій з надання публічних послуг недержавним суб'єктам. Для позначення цього механізму у зарубіжній літературі застосовується термін «уряд третьої особи» [21]. О. М. Буханевич серед переваг використання приватного потенціалу для виконання публічних завдань у зарубіжних країнах відмічає покращення якості надання публічних послуг, впровадження конкуренції між адміністративними органами і приватними підприємствами за право надання публічних послуг, зменшення вартості публічних послуг та оптимізацію самого процесу управління. На думку вченого, використання зазначеного механізму в Україні потребує вжиття низки заходів, серед яких, зокрема, визначення критеріїв, на підставі яких будуть виокремлюватися адміністративні послуги, що можуть передаватися недержавним суб'єктам, вимог, яким мають відповідати такі недержавні суб'єкти, а також умов передання таких послуг [22, с. 33]. Вважаємо, що делегування функцій з надання публічних послуг приватним суб'єктам має здійснюватися за умови впровадження дієвого механізму контролю та ефективного механізму захисту прав споживачів публічних послуг. Безумовно, ці механізми мають ґрунтуватися на науково обґрунтованих моделях, які повинні запропонувати представники науки адміністративного права.

Відмічаючи сучасні тенденції співвідношення публічного та приватного в адміністративному праві, не можна оминути увагою концепцію саморегулювання. Зауважимо, що зазначена категорія є недостатньо дослідженою у вітчизняній доктрині адміністративного

права. У зарубіжній адміністративно-правовій літературі зустрічаються різні підходи до розуміння категорії саморегулювання (англ. – self-regulation). В американській доктрині саморегулювання розглядається, зокрема, у контексті дискреційних повноважень агентств. Наприклад, Е. Меджілл пропонує розуміти під саморегулюванням діяльність агентства, спрямовану на обмеження власних дискреційних повноважень, коли жодне джерело повноважень (таке, як закон) не вимагає вчинення агентством дій [23]. Аналіз зарубіжної адміністративно-правової літератури дозволяє зробити висновок, що найбільш поширеним є визначення категорії «саморегулювання» у контексті регулювання економічної діяльності. Так, саморегулюванням вважається вирішення проблеми публічного інтересу шляхом моніторингу та/або забезпечення дотримання встановлених стандартів, що здійснюється приватними органами по відношенню до своїх членів або пов'язаних осіб, які добровільно погодилися на таке регулювання. Такі саморегулівні організації можуть наділятися повноваженнями згідно із законом, наприклад, контрактним правом, або ж їхня діяльність може ґрунтуватися на соціальній згоді у співтоваристві [24]. У багатьох країнах саморегулювання запроваджувалося у процесі переходу до ринкових відносин, та, відповідно, зміни характеру державного впливу у сфері економіки. Пряме, директивне втручання держави як монопольного власника замінюється опосередкованим, регулюючим впливом держави як регулятора економічних відносин. На заміну державному управлінню приходить державне регулювання у сфері економіки. У цьому контексті саморегулювання традиційно розглядається поряд з такими категоріями як регулювання, співрегулювання та дерегулювання економічної діяльності [25].

У п. 22 Міжінституційної угоди про краще нормотворення Європейського Парламенту, Ради Європейського Союзу та Комісії Європейських Співтовариств 2003 р. саморегулювання визначається як "можливість для суб'єктів господарювання, соціальних партнерів, неурядових організацій або асоціацій прийняти серед них та для них спільні правила на європейському рівні (передусім, кодекси практики або секторальні угоди)" [26]. Відповідно, встановлення правил для певного кола суб'єктів та здійснення контролю/моніторингу за їх дотриманням є основними завданнями саморегулівних організацій. По суті, з метою обмеження втручання держави як зовнішнього регулятора у сферу економіки, створення сприятливих умов для розвитку конкуренції, захисту публічних та приватних інтересів у відповідній сфері держава делегує частину своїх нормотворчих та контрольно-наглядових повноважень недержавним суб'єктам – саморегулівним організаціям. Однак, делегуючи частину своїх повноважень, держава повинна забезпечити належний контроль за дотриманням саморегулівними організаціями вимог закону. У зв'язку з цим, актуальними є адміністративно-правові дослідження, присвячені окресленій проблематиці. В Україні окремі аспекти

саморегулювання у певних сферах економіки досліджують, зокрема, Миронець І. М. (у сфері будівельної діяльності) [27], Ящищак О. Р. (у сфері ринків фінансових послуг) [28]. Однак, на наш погляд на часі комплексне правове дослідження з питань адміністративно-правових засад саморегулювання в Україні.

Стрімкий розвиток електронних комунікацій обумовив зміни і в публічному управлінні. З метою оптимізації, здешевлення, підвищення ефективності надання публічних послуг, спрощення комунікацій між суб'єктами владних повноважень та фізичними та юридичними особами запроваджуються програми електронного урядування. В площину адміністративного права вводяться такі нові категорії, як «електронна держава», «електронний уряд», «електронне урядування», «електронні адміністративні послуги», «електронні публічні послуги». В останні роки представники науки адміністративного права активно працюють над розробкою дієвих механізмів адміністративно-правового забезпечення електронного урядування в Україні, серед яких, зокрема, О. М. Буханевич [22], І. О. Тищенкова [29], М. С. Міхровська [30]. В Україні формується законодавство у сфері електронного урядування. Зокрема, у Законі України «Про адміністративні послуги» передбачається надання адміністративних послуг в електронній формі та доступ суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги з використанням мережі Інтернет через Єдиний державний портал адміністративних послуг, який є офіційним джерелом інформації про надання адміністративних послуг в Україні [31]. Заходи, спрямовані на розвиток електронного урядування в Україні, передбачені Концепцією розвитку електронного урядування в Україні, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 року № 2250-р [32], Концепцією Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 року, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 614-р. [33] На удосконалення правових засад електронного урядування спрямований Закон України «Про електронні довірчі послуги» (реєстр. № 4685 від 17.05.2016) [34], прийнятий Верховною Радою України у першому читанні. Зауважимо, що формування правових засад електронних довірчих послуг в Україні відбувається у руслі останніх змін у законодавстві ЄС, де з липня 2016 р. діє в повному обсязі Регламент № 910/2014 Європейського Парламенту та Ради від 23 липня 2014 року про електронну ідентифікацію та довірчі послуги для електронних транзакцій в межах внутрішнього ринку та про скасування Директиви 1999/93/ЄС [35].

Ще одним сучасним трендом в адміністративному праві є застосування міждисциплінарного підходу. Визнаючи його важливість при дослідженні адміністративно-правових проблем, зарубіжні науковці одночасно підкреслюють домінантне значення адміністративно-правової науки [16]. Безумовно, проблеми

публічної адміністрації та публічного управління потребують комплексних рішень, які можуть бути вироблені лише на підставі всебічного аналізу, проведеного з урахуванням здобутків інших наук. Зауважимо, що у вітчизняній правовій доктрині метод звернення до інших наук є одним із комплементарних методів правових досліджень. Зокрема, представники науки адміністративного права використовують результати досліджень, проведених в галузях наук державного управління, політичних, економічних та соціологічних наук тощо.

Таким чином, адміністративне право України, як і адміністративне право багатьох інших держав, є динамічною системою, що перебуває у постійному розвитку. Глобалізаційні та євроінтеграційні процеси мають своїм наслідком трансформацію адміністративного права. Розвиток адміністративного права України як законодавства, галузі права та науки відбувається у руслі останніх адміністративно-правових тенденцій у Європі та світі, серед яких, зокрема, конституціоналізація, інтернаціоналізація, економічне регулювання, технократизація, електронне урядування, залучення недержавного сектору у площину публічного управління, саморегулювання, міждисциплінарний підхід до вирішення адміністративно-правових проблем.

Список використаних джерел:

1. Yeh J. Globalization, Government Reform and the Paradigm Shift of Administrative law / J. Yeh. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.law.ntu.edu.tw/ntulawreview/articles/5-2/04-Article-Jiunn-rong%20Yeh.pdf.

2. Carol Harlow and Richard Rawlings. Law and Administration (3rd ed, Cambridge University Press, Cambridge, 2009) at 1 / Процитовано за працею: Sian Elias. National lecture on administrative law at the Australian Institute of Administrative Law Conference. Held at the Hotel Realm, Barton, Canberra ACT, Australia (Thursday 18 July 2013) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : file:///C:/Users/Dell/Downloads/AIHJ%20(1).pdf.

3. Definition of constitutionalize in English / English Oxford living dictionaries [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://en.oxforddictionaries.com/definition/constitutionalize.

4. The Constitutionalization of the European Union / Edited by Berthold Rittberger, Frank Schimmelfennig [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://books.google.com.ua/books?id=TSLcAAAAQBAJ&pg=PA43&lpg=PA43&dq=constitutionalization+definition+principles+of&source=bl&ots=48tymKL-TZ&sig=2x9Yz36iJRPnR18sj1q_95jT1_k&hl=uk&sa=X&ved=0ahUKEwjOocvHi9PRAhWGE5oKHSkSBgY4ChDoAQglMAI#v=onepage&q=constitutionalization%20definition%20principles%20of&f=false.

5. Либанова С. Э. Конституционализация норм договорного права (проблемы правоприменения в адвокатской практике) / С. Э. Либанова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.jurvestnik.psu.ru/index.php/en/issue-4-6-2009/10-2010-12-01-13-31-58/-4-6-2009/209-konstituczionalizacziya-norm-dogovornogo-prava-problemy-pravoprimeneniya-v-advokatskoj-praktike7.

6. Poole T. Between the Devil and the Deep Blue Sea: Administrative Law in an Age of Rights / T. Poole [Електронний

ресурс]. – Режим доступу : http://eprints.lse.ac.uk/24604/1/WPS2008-09_Poole.pdf.

7. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13/№32. – С. 270.

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

9. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 30. – Ст. 260.

10. Про судове рішення в адміністративній справі: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 р. № 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0007760-13

11. Про узагальнення практики застосування адміністративними судами першої інстанції глав 1–4 розділу III Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду та вирішення адміністративних справ: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29.09.2016 р. № 14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0014760-16/print1433790384223062.

12. Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 26.04.2016 р. № 1177/10-14/16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/inf_list/inf_lyst_26.04.2016/

13. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 12.01.2016 р. у справі № 826/18339/15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/55006032;

14. Постанова вищого адміністративного суду від 30.08.2016 р. №К/800/8074/16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/60223298

15. Задирака Н. Ю. Рішення Європейського Суду з прав людини у правовій системі континентального права як джерело адміністративного процесуального права // Адміністративне право і процес. – № 3(9). – 2014 – Ювілейний. – С. 234–244.

16. Schmitz T. A book review on Matthias Ruffert (ed.). The Transformation of Administrative Law in Europe / La mutation du droit administrative en Europe. Munich: Sellier: European Law Publishers, 2007. Pp. 326 / T. Schmitz [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ejil.org/pdfs/19/3/1633.pdf

17. Ващенко Ю. В. Ващенко Ю. В. Організаційно-правові аспекти енергетичного регулювання в Україні в світлі Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом / Ю. В. Ващенко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2014. – № 28. – Т. 2. – С. 95–98.

18. Fehling M. Comparative administrative law and administrative procedure: annual report (Germany, 2011) / M. Fehling [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/14_02_2012_8_56_Fehling.pdf

19. Ващенко Ю. В. Державне регулювання у сфері енергетики України: адміністративно-правовий аспект автореф. дис. на здоб. наук. ступ. доктор. юрид. наук : 12.00.07 / Ю. В. Ващенко. – К., 2015. – 36 с.

20. European Commission. The better regulation. The SMEtest [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.

eu/smart-regulation/guidelines/tool_19_en.htm

21. Benish A., Levi-Faur D. New forms of Administrative Law in the age of third party government / A. Benish, D. Levi-Faur [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9299.2012.02037.x/abstract

22. Буханевич О. М. Теоретико-правові та праксеологічні засади надання адміністративних послуг в Україні : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. доктор. юрид. наук : 12.00.07 / О. М. Буханевич. – К., 2016. – 42 с.

23. Magill E. Agency Self-Regulation / E. Magill // GEO.WASH.L.REV. – 2009. – Issue 77. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : file:///C:/Users/Dell/Downloads/SSRN-id1416287.pdf

24. Van Heesen-Laclé Z. D., Meuwese A. C. M. The legal framework for self-regulation in the Netherlands / Z. D. Van Heesen-Laclé, A. C. M.Meuwese // Utrecht Law Review. – 2007. – Volume 3. – Issue 2 . [Електронний ресурс]. – Режим доступу : file:///C:/Users/Dell/Downloads/50-50-1-PB.pdf

25. Swenarchuk M., Muldoon P. Deregulation and Self-Regulation in Administrative Law: A Public Interest Perspective: a paper prepared for the workshop: Deregulation, Self-Regulation and Compliance in Administrative Law held at York University, March, 1996 / M. Swenarchuk, P. Muldoon [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.cela.ca/sites/cela.ca/files/uploads/deregfulltext.pdf

26. European Parliament, Council, Commission. Interinstitutional agreement on better law-making // Official Journal of the European Union. – 2003. – C 321/1 – 321/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003Q1231(01)&from=EN

27. Миронець І. М. Адміністративно-правове регулювання будівельної діяльності в Україні : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.07 / І. М. Миронець – К., 2012. – 22 с.

28. Ящищак О. Р. Державне регулювання ринку фінансових послуг в Україні: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 / О. Р. Ящищак. – К., 2010. – 20 с.

29. Тищенкова І. О. Електронні послуги у діяльності публічної адміністрації України : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.07 / І. О. Тищенкова. – Дніпропетровськ, 2015. – 20 с.

30. Міхровська М. С. Розвиток електронного урядування як пріоритетне завдання становлення публічної адміністрації в Україні / М. С. Міхровська // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского.– Серия : Юридические науки. – 2012.– Т. 25. – №1. – С. 298–304.

31. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 32. – Ст. 409.

32. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. №2250-р // Офіційний вісник України. – 2010. – № 97. – Ст. 3443.

33. Про схвалення Концепції Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 614-р // Офіційний вісник України. – 2013. – № 66. – Ст. 2403.

34. Про електронні довірчі послуги: проект Закону України реєстр. № 4685 від

17.05.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59139

35. On electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market and repealing Directive 1999/93/EC: Regulation No 910/2014 of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0910&from=EN

Ващенко Ю. В. Тенденції розвитку адміністративного права в Україні в світлі глобалізацій них та євроінтеграційних процесів.

Євроінтеграційні та глобалізаційні процеси обумовлюють нові виклики та можливості у різних сферах життя держави та суспільства. Сучасні проблеми у сфері адміністративно-правових відносин потребують новітніх підходів до їх вирішення. Зазначена стаття присвячена висвітленню сучасних тенденцій розвитку адміністративного права України в умовах європейської інтеграції та глобалізації.

Ключові слова: адміністративне право, євроінтеграція, глобалізація, конституціоналізація, права людини.

Ващенко Ю. В. Тенденции развития административного права в Украине в свете глобализационных и евроинтеграционных процессов.

Евроинтеграционные и глобализационные процессы обусловливают новые вызовы и возможности в различных сферах жизни государства и общества. Современные проблемы в сфере административно-правовых отношений требуют новейших подходов к их решению. Данная статья посвящена освещению современных тенденций развития административного права в Украине в условиях европейской интеграции и глобализации.

Ключевые слова: административное право, евроинтеграция, глобализация, конституционализация, права человека.

УДК 342.9

ОБСЯГ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАГАЛЬНИХ ЗАКОНІВ (КОДЕКСІВ) ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ

Shkolyk A.M. The scope of legal regulation in general laws (codes) on administrative procedure.

The article deals with the universal tendency to the regulation of public administration`s activities in general laws (codes) on administrative procedure. The approaches on a scope of legal regulation in such a laws (codes) of different countries are analyzed as well as soft law documents of the European institutions. Author has come to the conclusion that a model of a perspective Ukrainian general law (code) on administrative procedure must take into consideration forecast of it's effectiveness.

Key words: administrative procedure, systematization, codification, general law (code) on administrative procedure.

Школик Андрій Михайлович

кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного та фінансового права Львівського національного університету імені Івана Франка

Прийняття ключового законодавчого акта у сфері адміністративного права в Україні – Закону (кодексу) про адміністративну процедуру в 2016 році у черговий раз було відкладено. Як наслідок, правове забезпечення діяльності публічної адміністрації нашої країни на сучасному етапі відстає не лише від адміністративно-процедурного законодавства переважної більшості держав-членів Європейського Союзу, але й держав, утворених на теренах Радянського Союзу.

З іншого боку, протягом минулого року з ініціативи Міністерства юстиції України було проведено кілька круглих столів та конференцій, безпосередньо присвячених обговоренню законопроекту про адміністративну процедуру. Незважаючи, та навіть у прямому зв'язку з недосягненням консенсусу щодо змісту цього законопроекту, актуальність названої тематики є надзвичайно високою. Варто відзначити, що далеко не у всіх наукових школах адміністративного права в Україні є достатнє розуміння предмету правового регулювання загального закону про адміністративну процедуру, не кажучи вже про політиків та публічних службовців. Строкатість поглядів українських адміністративістів щодо цього питання відображають наявні публікації, з яких праці В. Д. Астахова,

Т. О. Коломоєць [1], І.О. Картузової, А.Ю. Осадчого [2], О.І. Миколенка [3], В.П. Тимощука [4] – безпосередньо присвячені адміністративній процедурі.

Основним питанням, яке досі дискутується в Україні та виникає в кожної держави при забезпеченні правової регламентації діяльності публічної адміністрації є ухвалення (або ж відмова від ухвалення) систематизованого законодавчого акта – загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру, а також визначення обсягу питань, які будуть ним регулюватись.

Перелік зарубіжних країн, які до цього часу не систематизували в єдиному акті національне адміністративно-процедурне законодавство до цього часу залишається чималим та охоплює, зокрема, Великобританію, Францію, Російську Федерацію та Китайську Народну Республіку. На нашу думку, причину такого підходу варто шукати в історичних витоках формування правових систем цих держав. Інакше кажучи, у багатьох із названих країн (а також інших, що історично орієнтуються на їх право) сформувались усталені доктринальні (або ж політичні) підходи до правового регулювання адміністративної процедури. Крім того в законодавстві названих держав у цій сфері прийнято велику кількість нормативно-правових актів. Змінити чи скасувати таку сукупність актів складніше, ніж для держав, що лише формують власну правову систему та не мають такого масиву нормативно-правових актів.

Основною тенденцією розвитку адміністративно-процедурного законодавства у різних країнах світу протягом останніх майже ста років є розміщення адміністративно-процедурних норм у загальному законі (кодексі) і ця тенденція продовжує прогресувати. Станом на сьогодні ми не володіємо повною інформацією щодо усіх існуючих держав світу, але можемо однозначно стверджувати, що кількість держав, які систематизували законодавство про адміністративну процедуру постійно зростає. На Європейському континенті взагалі складно знайти країну, в якій не ухвалено загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру, а у деяких чинною є їх друга або навіть третя редакція. Винятки є нечисленними і до них належить, наприклад, Румунія, право якої в силу історичних та мовних зв'язків об'єктивно тяжіє до французького. Однак, останніми роками, зважаючи на загальну тенденцію європеїзації, у румунській правовій доктрині чітко обґрунтовується доцільність прийняття загального закону про адміністративну процедуру [5] і його схвалення є лише питанням часу.

На інших континентах названа загальна тенденція також не викликає сумніву, наприклад, у Південній Америці загальні закони (кодекси) діють у Бразилії, Перу та Чилі. В Азії – у Японії, Південній Кореї, Тайвані та Казахстані. Привабливість аналізованої моделі свого часу обґрунтував професор Оксфордського університету Д. Галліган, визначив цілий ряд переваг ухвалення загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру:

«1) адміністративно-процедурний кодекс вносить порядок і послідовність

у те, як адміністративні органи використовують свої повноваження. Порядок і послідовність, в свою чергу, служить ефективності та економності прийняття рішень;

2) перевагою кодексу є те, що не потрібно кожного разу розробляти процедури при появі нових адміністративних справ; замість цього кодекс формулює загальний, встановлений знаменник, що відповідає різноманітним видам адміністративних дій, який може бути модифіковано за необхідності;

3) адміністративно-процедурний кодекс встановлює мінімальні стандарти, які повинні дотримуватись у всіх сферах адміністрації. Адже ризик полягає в тому, що без єдиного кодексу процедури будуть сильно відрізнятись у залежності від контексту, при тому одні з них можуть перевищувати вимоги кодексу, інші ж будуть недостатніми;

4) адміністративно-процедурні кодекси містять загальні принципи, які повинні застосовуватись в практиці діяльності публічної адміністрації. Ці принципи є вказівкою для публічних службовців, а також стандартом, відносно якого може бути оцінено їх дії» [6, с. 287-288].

Названі аргументи є істотними та зумовлюють ухвалення національними парламентами різних країн загальних законів (кодексів) про адміністративну процедуру. Недоліки такого ухвалення пов'язані, передусім, із згаданою складністю імплементації законодавчих актів у сформовані правові системи та, відповідно, можливістю виникнення правових колізій з існуючими джерелами права, що містять адміністративно-процедурні норми.

Інше питання, яке завжди виникає при ухваленні загальних законів (кодексів) про адміністративну процедуру, стосується предмета правового регулювання такого законодавчого акта. Інакше кажучи, в кожній країні розробники законопроекту повинні визначити обсяг питань, які будуть регламентуватись у загальному законі (кодексі). Як показує порівняльно-правовий аналіз прийнятих актів, розробники переважно орієнтуються на аналогічні закони у державах, в яких загальні закони (кодекси) діють достатньо ефективно. Наважимось стверджувати, що найбільше вплинули на різні моделі аналізованого нами законодавчого акта:

– Закон про адміністративну процедуру Австрії 1925 року;

– Акт про адміністративну процедуру Сполучених Штатів Америки 1946 року;

– Закон про адміністративну процедуру Федеративної Республіки Німеччини 1977 року.

До цього необхідно додати, що протягом останнього десятиріччя активізувалась діяльність європейських міждержавних інституцій і, передусім, Ради Європи та Європейського Союзу з вироблення єдиних стандартів правового забезпечення адміністративних процедур. Серед найважливіших документів у цьому напрямі назвемо:

– Рекомендацію CM/Rec(2007)7 Комітету Міністрів Ради Європи від 20 червня 2007 року державам-членам щодо доброго (належного) адміністрування (*on good administration*) [7].

– Резолюцію Європейського Парламенту від 15 січня 2013 року з рекомендаціями Комісії з адміністративно-процедурного права в Європейському Союзі [8].

Останній документ взагалі передбачає перспективу прийняття європейського законодавства про адміністративну процедуру, яке б могло зміцнити «спонтанну конвергенцію національного адміністративного права щодо загальних принципів провадження та основоположних прав громадян у відносинах з адміністрацією і таким чином зміцнити процес інтеграції» [8]. Не викликає сумніву, що названі документи впливають не лише на правотворчість і правозастосування у державах-членах Європейського Союзу та Ради Європи, але й у інших країнах.

Поряд з цим, існуючі відмінності змісту та обсягу правового регулювання у законодавчих актах зарубіжних держав об'єктивно зумовлені як різними правовими традиціями, так і періодичними новелізаціями, спрямованими на удосконалення адміністративно-процедурних норм. Узагальнюючи ці відмінності, їх можна класифікувати за наступними критеріями:

1) сферами публічного адміністрування, на які поширюється (або не поширюється) загальний закон (кодекс);

2) формами (інструментами) діяльності публічної адміністрації, які регламентуються загальним законом (кодексом);

3) стадіями адміністративної процедури, що охоплюються в загальному законі (кодексі);

4) включенням до загального закону (кодексу) окремих питань правового забезпечення внутрішньо-адміністративних процедур;

5) територіальною юрисдикцією органів публічної адміністрації, на яку поширюються норми загального закону (кодексу);

6) деталізованістю правового регулювання, що загалом можна прослідкувати за кількістю статтей (параграфів) і, відповідно, адміністративно-процедурних норм у загальному законі (кодексі).

Для повнішого розуміння змісту названих підходів розглянемо кожен із названих пунктів детальніше.

1. В державах, де існує загальний закон (кодекс) про адміністративні процедури, усе ж залишається окреме правове регулювання у певних сферах функціонування публічної адміністрації. Найтиповішим винятком у цьому контексті є процедура, що застосовується податковими службами. Наприклад, у статті 3 польського Кодексу адміністративного провадження зазначено, що його приписи не поширюються на провадження у справах, врегульованих законом під назвою «Податкова ординація», який у свою чергу «нормує податкове провадження, податковий контроль та дії з перевірок» [9, с. 18; с. 229]. Крім того, загальні закони (кодекси) про адміністративну процедуру в деяких країнах не застосовуються у справах соціального забезпечення, сферах функціонування дипломатичних та митних служб. Звичайно, важливо, щоб кількість винятків не перевищувала кількість сфер, на які поширюється загальний закон (кодекс).

Таким чином адміністративно-процедурне право у державах з кодифікованими актами складається з двох груп норм: загальних і спеціальних. Їх співвідношення та пріоритет застосування однієї чи другої групи є однією із важливих проблем практики діяльності органів публічної адміністрації.

Сформувалось два способи вирішення цього питання на законодавчому рівні. Більш поширеним є спосіб, що базується на відомому принципі римського права *lex specialis derogat generalis*, за яким загальні адміністративно-процедурні норми кодексу повинні застосовуватись у тому випадку, якщо дане питання не регулюється спеціальними процедурними нормами. В цій моделі у випадках можливих колізій необхідно застосовувати процедурні норми, які містяться в спеціальних законодавчих актах, що поширюються на певну сферу функціонування публічної адміністрації.

До цього додамо, що і в названій вище Резолюції Європейського Парламенту від 15 січня 2013 року з рекомендаціями Комісії з адміністративно-процедурного права в Європейському Союзі передбачено, що загальний акт про адміністративну процедуру повинен містити універсальний набір принципів і окреслювати процедуру, яка застосовується як положення de minimis, якщо не існує *lex specialis*. Крім того, гарантії реалізації прав громадян, визначених в межах секторних інструментів (спеціальних нормативно-правових актів), не можуть передбачати меншої охорони, чим гарантії передбачені в загальному акті про адміністративну процедуру [8].

Другий спосіб, навпаки, базується на принципі першочерговості дії загальних процедурних норм загального закону (кодексу), які застосовуються у всіх належних до його компетенції справах. Спеціальні процедурні норми тільки тоді можуть відрізнятись від положень загального кодексу, якщо це передбачено самим кодексом. Таке положення передбачене, зокрема, в іспанському законі «Про загальний юридичний статус публічної адміністрації та адміністративну процедуру» [10, с. 62].

2. У залежності від форм (інструментів) діяльності публічної адміністрації наповнення загальних законів (кодексів) про адміністративну процедуру відрізняється наступним чином.

Перша, базована на первинному австрійському законі модель (яку адаптували переважна більшість держав колишньої Австро-Угорської імперії, тобто, Центральної та Південно-Східної Європи) передбачає регулювання процедури прийняття лише індивідуальних рішень публічної адміністрації (які в Австрії називають *bescheid*, а в інших – адміністративний акт або ж рішення відповідною мовою).

Друга, ґрунтована на німецькому законі модель, не обмежується процедурою прийняття адміністративного акта та регламентує також:

– особливий вид адміністративного акта – загальне розпорядження;

– укладення адміністративними органами публічно-правових договорів

(які у французькій правовій доктрині називають адміністративними).

Врегульоване у німецькому законі загальне розпорядження за змістом займає проміжне становище між індивідуальним адміністративним актом та нормативним актом, що приймається публічною адміністрацією, незважаючи на формальне віднесення у законі до першого. Відповідно до параграфу 35 німецького Закону про адміністративну процедуру «під загальним розпорядженням розуміється адміністративний акт, спрямований на коло осіб, що визначені або можуть бути визначені за загальними ознаками чи який стосується публічно-правової якості речі або її використання суспільством» [11, с. 206].

Третя, первинно застосована в американському Акті про адміністративну процедуру модель, передбачає правове регулювання в загальному законі (кодексі) не лише індивідуальних рішень публічної адміністрації, але й нормативних актів. Параграфи 553–559 названого законодавчого акта регламентують порядок творення правил (rules) [11, с. 431-438] адміністративними агентствами.

У континентальній правовій системі регламентація і порядку прийняття нормативних актів загальними законами (кодексами) про адміністративну процедуру також не є поодиноким випадком. Зокрема, доцільно згадати розділ 3 Акта з загального адміністративного права Королівства Нідерланди, який регулює процедуру розробки та прийняття публічною адміністрацією розпоряджень. Як передбачає стаття 3:1 цього документа, розпорядження, що містять загальнообов'язкові норми застосовують лише у випадках, якщо вони сумісні з характером розпоряджень [11, с. 268]. Інакше кажучи, мова йде про обмежене, але поширення нідерландського закону на процедуру прийняття нормативних актів публічної адміністрації.

Естонський Закон про адміністративну процедуру 2001 року чіткіше регламентує не лише порядок прийняття індивідуальних адміністративних актів, але й нормативних. Стаття 2 цього закону містить визначення адміністративної процедури як діяльності адміністративного органу під час видання постанов чи адміністративних актів, під час вчинення заходів або під час укладення публічно-правових договорів. Стаття 88 естонського Закону містить дефініцію постанови як правового акту, що видає адміністративний орган з метою регулювання невизначеної кількості випадків [11, с. 352, 382].

До зазначених прикладів доцільно додати, що у Додатку до згаданої вище Рекомендації CM/Rec(2007)7 Комітету Міністрів Ради Європи від 20 червня 2007 року державам-членам щодо доброго (належного) адміністрування стандарти адміністративної процедури викладені спільно для усіх адміністративних рішень, під якими у цьому документі розуміють «регуляторні чи нерегуляторні рішення, прийняті публічними органами при здійсненні публічної влади» [7]. Іншими словами, зазначений документ *soft law* у черговий раз підтверджує можливість правового регулювання в єдиному законі (кодексі)

порядку прийняття не лише індивідуальних, але й нормативних актів публічної адміністрації.

3. В залежності від стадії адміністративних процедур спільним знаменником у загальних законах (кодексах) є регламентація процедури прийняття адміністративних актів. Щодо інших стадій, як завжди спостерігаємо відмінності у підходах законодавців окремих країн.

Оскарження адміністративного акта до вищого органу публічної адміністрації загалом носить факультативний характер, однак у разі виникнення публічно-правового спору в законодавстві переважної більшості країн *є обов'язковою стадією* перед поданням позову до суду. Крім того, на цій стадії адміністративна процедура перетворюється з безспірної в спірну.

З огляду на наведене, німецький законодавець вважав за доцільне розмістити норми про адміністративне оскарження (під назвою «попереднє провадження») не в Законі про адміністративну процедуру, а у Федеральному Положенні про адміністративні суди. Таке врегулювання є винятком з правила: в переважній більшості загальних законів (кодексів) про адміністративну процедуру ця стадія міститься в основному тексті.

Німецький підхід підкреслює близькість адміністративно-процедурних (регулюючих діяльність публічної адміністрації) та адміністративно-процесуальних (регулюючих діяльність адміністративних судів) норм, хоча й достатньо чітко їх розмежовує. Подібний підхід застосовується і в юридичній освіті інших країн при викладанні права адміністративної процедури та адміністративного процесу. Наприклад, в університетах Польщі викладається річний курс «Адміністративне та судово-адміністративне провадження» (*postępowanie administracyjne i sądowo-administracyjne*) окремо від матеріального адміністративного права.

Остання обов'язкова стадія адміністративної процедури – виконання адміністративних актів (добровільне та примусове) за австрійським прикладом переважно регламентується в окремих законодавчих актах. Зокрема, в Польщі з 1966 року діє Закон про виконавче провадження в адміністрації [12].

Однак у загальних законах (кодексах) про адміністративну процедуру деяких країн питання виконання рішень публічної адміністрації частково, але регулюються. Наприклад, Акт про загальну адміністративну процедуру Хорватії містить ряд норм про примусове виконання, за винятком правил застосування штрафних санкцій, які все-таки регламентуються спеціальним законом [13, с. 103].

4. Як було зазначено в класифікації, у деяких законодавчих актах зарубіжних країн, що регулюють зовнішню адміністративну процедуру, включаються також окремі приписи щодо правового забезпечення внутрішньо-адміністративних процедур організаційно-правового характеру. У цьому контексті наведемо кілька прикладів:

– хорватський закон регламентує особливості процедури розгляду адміністративної справи колективним органом [13, с. 90];

– іспанський закон закріплює деякі правила створення та реорганізації адміністративних органів;

– польський кодекс регулює провадження у справах вирішення компетенційних спорів між різними органами публічної адміністрації [9].

Названі приклади зумовлені безпосередньою пов'язаністю окремих внутрішньо-адміністративних процедур із зовнішніми та, відповідно, доцільністю їх врегулювання в єдиному законі (кодексі).

5. В унітарних державах загальні закони (кодекси) про адміністративну процедуру застосовуються на території усієї країни, як щодо органів державної виконавчої влади, так і місцевого (територіального самоврядування). У федеративних державах такі законодавчі акти приймаються первинно на загальнодержавному рівні, а потім, із незначними змінами – на рівні суб'єктів федерації. У більшості випадків (зокрема, у Швейцарії та Сполучених Штатах Америки) норми загальнодержавних законів (кодексів) застосовуються до федеральних органів виконавчої влади, а земельні (штатів) – до відповідних територіальних органів публічної адміністрації.

6. Деталізованість правового регулювання у загальних законах (кодексах) про адміністративні процедури зумовлена як традиціями законодавчої техніки у певній державі, так і доцільністю звуження або розширення сфери адміністративного розсуду службовців публічної адміністрації в конкретній країні.

Дещо узагальнюючи зазначимо, що країнам із усталеними правовими традиціями в суспільстві та державі виправданим буде й менш деталізоване адміністративно-процедурне регулювання. З іншого боку, посттоталітарним державам просто необхідна детальна регламентація адміністративних процедур, яка об'єктивно зменшує можливості зловживання адміністративним розсудом. На приклад, шведський загальний закон про адміністративну процедуру містить лише 33 статті, а хорватський – майже 300. Хоча, як завжди, тут можуть бути винятки: достатньо об'ємні законодавчі акти є також і в країнах з відносно високою правовою культурою суспільства та публічних службовців.

Завершуючи цей короткий огляд основних підходів до правового регулювання адміністративних процедур, приходимо до наступних висновків.

По-перше, законодавче регулювання адміністративних процедур у країнах світу є порівняно новим. На відміну від приватного права, яке зазнавало кодифікації ще з часів Давнього Риму, систематизовані законодавчі акти про адміністративну процедуру приймаються в різних державах лише неповних сто років. З іншого боку, належне правове забезпечення адміністративної процедури стає однією з передумов розвитку сучасних держав як один із вагомих стандартів доброго (належного) врядування (good governance). Відповідно, джерела права, що містять адміністративно-процедурні норми, набувають щораз більшого поширення.

По-друге, незважаючи на відмінності у підходах, які спостерігаємо у праві різних держав, основною

тенденцією є вироблення спільних стандартів правового регулювання адміністративної процедури. Ця тенденція чітко проявляється, передусім, на Європейському континенті, але без сумніву поширюється на інші регіони нашої планети. Підтвердженням цієї тези є постійне поповнення кола держав, що ухвалили загальні закони (кодекси) про адміністративні процедури.

По-третє, визначення обсягу правового регулювання майбутнього закону (кодексу) України про адміністративну процедуру повинно враховувати як досвід окремих зарубіжних держав за названими вище критеріями, так і загальноєвропейські тенденції розвитку стандартів адміністративної процедури. При тому вибір того чи іншого варіанта повинен бути належно обґрунтований із врахуванням прогнозу його майбутньої дієвості у практичній діяльності публічної адміністрації нашої держави.

Список використаних джерел:

1. Т. О. Коломоєць, Д. С. Астахов Кодифікація адміністративно-процедурного законодавства України: монографія. – Запоріжжя: ЗНУ, 2011. – 228 с.

2. І. О. Картузова, А. Ю. Осадчий Адміністративно-процедурне право: навчально-методичний посібник. – Одеса: Юридична література, 2008. – 288 с.

3. О. .І. Миколенко. Теорія адміністративно-процедурного права: монографія. – Харків: Бурун книга, 2010. – 336 с.

4. В. П. Тимощук Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія. – Київ: Конус-Ю. – 296 с.

5. Balan E., Troanta Rebeles T. R. General principles of the administrative procedure. The Romanian perspective. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/viewFile/362/352

6. Галлиган Д., Полянский В. В., Старилов Ю. Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. – М.: Юристъ, 2002. – 410 с.

7. Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site

8. European Parliament resolution of 15 January 2013 with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union (2012/2024(INL)) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2013/01-15/0004/P7_TA(2013)0004_2_EN.pdf

9. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa / Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. – Warszawa-Bielsko-Biała: ParkPrawo, 2010.

10. Марку Ж. Административные акты процедуры России и дпругих государств Европы / Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. Т. Я. Хабриевой и Ж. Марку. – М.: Статут, 2011. – 320 с.

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

12. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. – Warszawa-Bielsko-Biała: ParkPrawo, 2010.

13. Djerdja Dario Administrative Law in Croatia / Administrative Law in the Balkans, edit. by Roberto Scarciglia. – Trieste: Cedam, 2012. – 185 с.

Школик А. М. Обсяг правового регулювання загальних законів (кодексів) про адміністративну процедуру

В статті висвітлюється загальносвітова тенденція до регулювання діяльності публічної адміністрації в загальних законах (кодексах) про адміністративну процедуру. Аналізуються застосовані в окремих державах підходи до обсягу правового регулювання таких законів (кодексів), а також документи м'якого права європейських інституцій. Автор приходить до висновку необхідності обґрунтування моделі загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру в Україні з врахуванням прогнозу його майбутньої дієвості.

Ключові слова: адміністративна процедура, систематизація, кодифікація, загальний закон (кодекс) про адміністративну процедуру

Школык А. М. Объем правового регулирования общих законов (кодексов) об административной процедуре.

В статье освещается общемировая тенденция регулирования деятельности публичной администрации общими законами (кодексами) об административной процедуре. Анализируются примененные в отдельных государствах подходы к объему правового регулирования таких законов (кодексов), а также документы мягкого права европейских институций. Автор приходит к выводу о необходимости обоснования модели общего закона (кодекса) об административной процедуре Украины с учетом прогноза его будущей действенности.

Ключевые слова: административная процедура, систематизация, кодификация, общий закон (кодекс) об административной процедуре.

УДК

СТАНОВЛЕННЯ ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ

Mihrovska M. S. Introduction of e-democracy in Ukraine.

The article is devoted to the aspects of electronic democracy and its elements. The word democracy is one of the most used terms of the political vocabulary, therefore, e-democracy has no lack of attention from the side of politicians, scientists, governmental bodies and society in general. Author has considered approaches to determination of the essence concept of electronic democracy underlined, it's basic constituents determined features and problems of strategic development offered directions of the subsequent use. The results of the investigation showed that e-democracy is a very important issue nowadays and the main goal in this sphere – to develop it's understanding in our society.

Key words: electronic democracy , e-government, e-elections, e-voting.

Міхровська Марина Станіславівна

кандидат юридичних наук, асистент кафедри адміністративного права юридичного факультету КНУ імені Тараса Шевченка

Стрімкий розвиток інформаційних технологій в останні роки спричиняє появу нових термінів та явищ. Сьогодні поняття «інформація» майже не сприймається без понять «Інтернет» та «електронна взаємодія», які, в свою чергу, тісно пов'язані з термінами «електронне урядування», «електронний уряд», «електронний бізнес» тощо. Інформаційно-комунікаційні технології проникають в усі сфери життя, збагачуючи повсякденне спілкування новими термінами. Саме таким чином з'явився поширений зараз термін електронна демократія. В цій статті ми спробуємо надати йому визначення, проаналізувавши сукупність його ознак та порівнявши з іншими схожими явищами.

Питання електронної демократії на сьогодні є надзвичайно актуальними через невпинний розвиток інформаційно-комунікаційних технологій, з одного боку, та найбільш вживаного слова в словнику політичних термінів [1] – е-демократія – з іншого, що означає, відповідно, зростаючу потребу як в доктринальному обґрунтуванні, так і в нормативно-правовому регулюванні цього питання.

Законодавство України на етапі сьогодення містить лише одне визначення: електронна демократія –

форма суспільних відносин, за якої громадяни та організації залучаються до державотворення та державного управління, а також до місцевого самоуправління шляхом широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій (далі – демократія) [2]. Таку дефініцію нам надає «Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні», затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України. Зрозуміло, що Стратегія розвитку інформаційного суспільства має концептуальний характер, адже вона визначає лише загальні напрямки подальшого розвитку держави. Таке визначення важко назвати вдалим – тут і застарілий термін «державне управління», що вже не застосовується в законах, і термін «місцеве самоуправління», яким не оперує Конституція, але головний недолік цього визначення полягає в тому, що воно не надає чіткого розуміння змісту цього явища. Складається враження, що сутність електронної демократії зводиться лише до надання доступу до інформації громадянам, що стосується державного управління. Не з'ясованими залишаються і форми залучення громадян до таких процесів, а також обсяг цього явища та його складові. Іншими словами, визначення спричинило появу ще більшої кількості запитань щодо електронної демократії, ніж було до цього. Очевидно, що таке визначення потребує суттєвого вдосконалення і закріплення на вищому рівні, у законі. На нашу думку, у майбутньому надати визначення демократії було б доцільно у Законі «Про електронне урядування» з одночасним виокремленням складових елементів такого явища.

Основними напрямками впровадження електронної демократії, що визначені законодавством, є:

– удосконалення нормативно-правового забезпечення у частині організації електронної взаємодії громадян та організацій з державними органами;

– активне використання новітніх інформаційно-комунікаційних технологій для забезпечення участі громадян та організацій у формуванні та реалізації державної політики, у тому числі шляхом підтримки пілотних інтернет-проектів;

– формування мережевої культури комунікації на засадах партнерства;

– визнання важливої ролі засобів масової інформації як майданчиків для публічних форумів та дискусій, за допомогою яких громадяни мають можливість відстоювати свої суспільні інтереси;

– створення та впровадження інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Електронний парламент України», яка забезпечить доступ громадян до інформації про парламентську діяльність та документів, а також стимулює розвиток рівноправного цілісного інформаційного суспільства у результаті використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій і стандартів;

– створення на базі Національного центру підтримки електронного урядування системи інтерактивної взаємодії з громадянами з використанням наявних соціальних мереж «Ми розвиваємо електронне урядування»;

– сприяння співпраці державних органів з інститутами громадянського суспільства, експертами та міжнародними партнерами у розробленні проектів нормативно-правових актів, стандартів та впровадженні пілотних проектів електронної демократії з дотриманням прав людини та верховенства права.

Електронна демократія (також е-демократія, віртуальна демократія) – форма демократії, що характеризується використанням інформаційно-комунікаційних технологій як основного засобу для колективних розумових (краудсорсинг) і адміністративних процесів (інформування, прийняття спільних рішень – електронне голосування, контролювання виконання рішень та т. д.) на всіх рівнях – починаючи з рівня місцевого самоврядування і закінчуючи міжнародним [3].

Також електронну демократію визначають як форму прямої демократії, що характеризується використанням інформаційно-комунікаційних технологій як основного засобу для колективних розумових і адміністративних процесів (інформування, прийняття спільних рішень, контролювання виконання рішень і т.д.) на всіх рівнях – починаючи з рівня місцевого самоврядування й закінчуючи міжнародним [4]. Такі та інші визначення в науковій літературі та на просторах Інтернет ми можемо знайти сьогодні. З огляду на Рекомендацію Комітету Міністрів Ради Європи CM/REC (2009) 1 від 18.02.2009 електронну демократію можна визначити як інструмент зміцнення демократії, демократичних інститутів та демократичних процесів за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій [5].

Коротко ж електронну демократію можна охарактеризувати як застосування сучасних інформаційно-комунікаційних технологій для широкого залучення громадян у громадсько-політичне життя [6, С.2]. Тобто основні ознаки, якими наділяють поняття е-демократії, зводяться до таких:

1. Певний зв'язок між державою та громадянами за допомогою сучасних інформаційно-комунікаційних технологій;

2. Встановлення такого зв’язку має безпосередньою метою залучення громадян до суспільно-політичного життя.

Ці дві ознаки можна виділити основними для розглядуваного нами явища.

Деякі автори стверджують, що е-демократія є явищем більш широким, ніж е-урядування [7]. Проте, на нашу думку, е-демократія виступає лише складовою е-урядування через обмежену сферу свого впливу (суспільно-політичні аспекти, такі, як: електронні вибори, електронний референдум, електронні петиції, тощо), тоді як електронне урядування в чинному законодавстві визначається як форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян [8], тобто мова йде про всі аспекти публічного управління.

Отже, електронна демократія:

– це надана державою можливість реалізувати своє конституційне право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38 Конституції України) за допомогою інформаційних технологій для забезпечення якісного двостороннього зв'язку між державою та громадянами;

– метою цього явища є більш широке залучення громадськості для прийняття державних рішень, здійснення громадського контролю, підвищення рівня їх прозорості і відкритості, зручності для громадян та оперативного реагування держави на порушення прав і свобод громадян, підвищення рівня правової культури тощо;

– складовими е-демократії виступають е-вибори, е-референдуми, е-петиції та е-звернення, е-голосування, е-опитування тощо;

– підвищує рівень відповідальності органів державної влади перед громадянами.

Електронна демократія охоплює всі електронні засоби, що уможливлюють для громадян контроль діяльності лідерів/політиків у публічній сфері. Залежно від сфери, в якій демократичні начала потребують розвитку, е-демократія може використовувати різні методи: для забезпечення транспарентності політичного процесу; для збільшення прямого залучення й участі громадян; для поліпшення якості формування громадської думки шляхом створення нового простору інформації та її осмислення [9].

Як було зазначено, в Україні поняття «е-демократія» визначено лише на підзаконному рівні, та і це визначення надано в концептуальному нормативно-правовому акті, а складові такого явища взагалі не окреслені. Проте, на сьогоднішній день можна стверджувати, що в Україні створене широке підґрунтя для запровадження такого терміну на рівні закону: Закони «Про інформацію», «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки», «Про Національну програму інформатизації», «Про звернення громадян», де закріплено можливість подавати е-петиції та е-звернення, а також підзаконні акти, серед яких слід виділити, перш за все, Концепцію розвитку електронного урядування в Україні, Указ Президента «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування», «Про затвердження Положення про Державну інформаційну систему електронних звернень громадян» тощо. Незважаючи на велику кількість нормативно-правових актів у цій сфері, всі складові е-демократії не знайшли поки що свого відображення у законодавстві України, хоча на практиці вже давно у тій чи іншій формі застосовуються.

З огляду на вищевикладене, можемо підвести підсумки:

1. Електронна демократія, передусім, характеризується, як певний зв'язок між державою та громадянами за допомогою сучасних інформаційно-комунікаційних технологій,

встановлення якого має безпосередньою метою залучення громадян до різних аспектів суспільно-політичного життя.

2. В Україні на сучасному етапі лише відбувається становлення складових е-демократії, таких, як е-вибори, е-референдуми, е-петиції, е-звернення, е-опитування тощо.

3. Чинне законодавство не містить повного визначення е-демократії та її складових, для подальшого належного розвитку цього явища є необхідним закріплення цих термінів, наприклад, у майбутньому Законі «Про електронне урядування», в який доцільно було б включити всі споріднені категорії.

4. Важливим фактором для подальшого становлення е-демократії в Україні є підвищення рівня інформатизації органів державної влади та публічної адміністрації, а також розвиток таких складових е-урядування, як е-парламент, е-уряд, е-суд, тощо.

5. Підвищення рівня поінформованості громадян про електронну демократію, яка основна мета її впровадження та які переваги отримають власне громадяни.

6. За розвиток електронної демократії має бути відповідальним конкретний орган виконавчої влади, в якого є чітке бачення електронної демократії, її складових, та поетапний план впровадження такого явища, закріплений у відповідних нормативно-правових актах.

7. Підвищення рівня інформаційної безпеки є невід'ємною умовою впровадження різних форм е-демократії в Україні.

Відомий американський дослідник проблем електронної демократії Стівен Кліфт (Steven Clift) зазначає, що, виходячи з особливостей історичного розвитку та будови держави або спільноти, кожне покоління громадян має здобувати свій власний досвід демократії та власний дух. Попереднє покоління бачило свою політичну систему та зростаючий вплив на неї за допомогою мас-медіа, а покоління наступне має демократичні можливості використовувати ІКТ, які допомагають їм здійснити соціальні перетворення та сприяти людському та соціальному розвитку [10].

На підставі вищевикладеного можемо зробити висновок, що електронна демократія – це форма дво- або багатосторонньої взаємодії між громадянами, суб'єктами публічної адміністрації та іншими суб'єктами, за допомогою якої громадяни долучаються до публічного управління.

Таким чином, впровадження електронної демократії в Україні є необхідним та нагальним завданням, проте лише комплексний підхід до застосування її елементів може суттєво вплинути на демократизацію відносин між громадянами та державою, належним чином забезпечити конституційне право громадян на участь в управлінні державними справами, а весь процес зробити зручним та прозорим.

Список використаних джерел:

1. Democracy: its principles and achievement//[Електронний ресурс]. – Режим доступу:http://www.ipu.org/PDF/publications/DEMOCRACY_PR_E.pdf

2. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні: розпорядження Кабінету

Міністрів України від 15.05.2013 № 386-р. Урядовийкур'єр №105 від 13.06.2013

3. Електронна демократія // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%95%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%B0_%D0%B4%D0%B5%D0%BC%D0%BE%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%82%D1%96%D1%8F

4. Мещеряков В. С. Електронна демократія // [Електронний ресурс]. – Режим доступу:http://kds.org.ua/blog/elektronna-demokratiya

5. Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy) (Adopted by the Committee of Ministers on 18 February 2009 at the 1049th meeting of the Ministers' Deputies). [Електронний ресурс] // Офіційний вебсайт Ради Європи // Режим доступу: http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CAHDE/Default_en.asp;

6. Електронна демократія : навч. посіб. / Н. В. Грицяк, С. Г. Соловйов; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Н. В. Грицяк. – К. : НАДУ, 2015 – 66 с.

7. Проект навчального посібника «Концептуальні засади розвитку електронного урядування в Україні» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http: // uadocs.exdat.com/docs/index-77316.html?page=6

8. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 р. № 2250-р // Урядовий кур'єр. – 2011. –№ 1

9. Розвиток електронної демократії в Україні //[Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://old.niss.gov.ua/monitor/January2010/01.htm#_ftn4

10. E-Government and Democracy – Report to the United Nations // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://stevenclift.com/e-government-and-democracy-report-to-the-united-nations-by-steven-clift-2004/.

Міхровська М. С. Становлення електронної демократії в Україні.

Статтю присвячено становленню електронної демократії в Україні, її складовим елементам. Електронна демократія розглядається як складова електронного урядування та невід'ємна складова сучасного демократичного суспільства. Виявлено причини, які перешкоджають становленню такого явища в Україні та запропоновано шляхи їх усунення.

Ключові слова: електронна демократія, електронне урядування, електронні вибори, електронне голосування.

Михровская М. С. Становление электронной демократии в Украине.

Статья посвящена становлению электронной демократии в Украине, ее составляющим элементам. Электронная демократия рассматривается как составляющая электронного правительства и неотъемлемая часть современного демократического общества. Выявлены причины, которые препятствуют становлению такого явления в Украине и пути их устранения.

Ключевые слова: электронная демократия, электронное правительство, электронные выборы, электронное голосование.

УДК 342.9

ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ КОДИФІКАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ НОРМ У ПРОВІДНИХ КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Lytvynenko I. I. Historical legal analysis of administrative legal norms in the leading countries of the European Union.

The article reveals approaches to codification of administrative legislation, formed in the leading countries of the European Union within the period of XVIII –XXI centuries, that have special interest for introduction of the applied methods and methodology to codification of administrative legal norms, their introduction into law-drafting activity of domestic executive authorities.
Author has described the main historical periods of administrative legal norms codification in France, Germany, Great Britain, Italy, Spain, Austria.
Here have been shown modern approach to codification activity by a specially designated Supreme commission on codification in France, and proposed to implement in Ukraine separate methodics and methods for improvement of codification activity.

Key words: administrative legal norm, administrative legislation, codification, historical legal method, the code.

Литвиненко Євген Юрійович,
аспірант першого року навчання кафедри адміністративного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Актуальність обраної теми зумовлена підвищенням наукового інтересу до вивчення вироблених європейськими країнами методологічних та методичних рекомендацій щодо кодифікації адміністративно-правових норм, що становить невід'ємну складову систематизації адміністративного законодавства у XVIII – XXI століттях. Важливість врахування апробованих у європейських країнах підходів до кодифікації адміністративного законодавства підтверджується не тільки безпосередніми результатами кодифікаційної роботи, але й досягнутими показниками полегшення взаємодії органів публічної влади з громадянами.

З огляду на це, основним завданням даної статті виступає висвітлення результатів проведеного історико-правового аналізу вироблених підходів до кодифікації адміністративно-правових норм у провідних європейських країнах з метою формування вірогідних висновків та рекомендацій для подальшого розвитку кодифікаційної роботи в Україні.

Історико-правовий метод займає важливе місце серед методів юридичної науки, серед яких для дослідження кодифікації адміністративного законодавства також відіграють порівняльно-правовий метод (методи порівняльного правознавства та порівняльного державознавства); правосоціологічний метод; правової статистики; правового моделювання; правового прогнозування; правової кібернетики; правової психології. Загальним для цих методів юридичної науки є те, що вони використовують методологічні прийоми інших конкретних наук – статистики, соціології, кібернетики, тому їх значення дедалі зростає для вироблення пропозицій та рекомендацій з кодифікації адміністративного законодавства у відповідності до потреб сучасного суспільства, держави, захисту та реалізаціїї прав громадян.

Історико-правовий метод застосовується як основний для дослідження історії права та держави, історії вчень про право та державу, а також застосовується в загальній теорії права, теорії держави, з метою аналізу історичних джерел, офіційних документів, судових рішень, що дозволяє отримати знання про події, явища, закріплені в законодавстві норми, юридичну практику, що мали місце в різні періоди життя людського суспільства. З використанням історико-правового методу вчені відтворюють події минулого, з'ясовують джерельну базу для формування висновків про ті чи інші історичні закономірності формування та розвитку конкретних правовоих явищ, подій, що становлять об'єкт та предмет дослідження.

В даній статті історико-правовий метод використовується в тісному зв'язку з порівняльно-правовим, що обумовлено підвищеним інтересом до вивчення етапів кодифікації адміністративного законодавства в провідних країнах Європейського Союзу. Значення методу порівняльного державо- та правознавства полягає в тому, що в результаті його застосування можуть бути сформульовані вірогідні висновки про розвиток державно-правових інститутів різних країн, як в історичній ретроспективі, так і на конкретну історичну дату.

Історичний метод в юридичній науці використовується для вивчення державно-правових явищ в контексті їх ретроспективної еволюції. Історичний метод виступає засобом точного розуміння та оцінювання правових норм в їх минулому стані, формі, специфіці сутності та змісту, що часто порівнюється з новим сучасним значенням. Тому використання історико-правового методу дозволяє врахувати підходи, вироблені вченими в різні історичні періоди, з урахуванням сучасного розвитку досліджуваного правового явища.

Поняття «кодифікація» розуміється в декількох основних аспектах. Етимологічний – розкриває його загальний зміст, основні характеристики.

У вітчизняному Великому тлумачному словнику сучасної української мови, який розкриває лексичні, граматичні, орфоепічні та стилістичні норми сучасної української мови під кодифікацією розуміється "зведення в єдине ціле (в кодекс) різних правових законів, постанов тощо". Поряд з цим наявні статті, що розкривають

значення дієприкметника пасивної форми минулого часу – "кодифікований", що означає належність до кодифікації. Відповідно, "кодифікувати" пропонується розуміти як "робити кодифікацію" [1, с. 551].

Отже, аналіз сучасного розуміння поняття "кодифікація" дозволяє дійти висновку, що кодифікаційна робота є основним, центральним елементом кодифікації як складного процесу, пов'язаного у юридичній енциклопедичній, монографічній та науковій літературі з якісною переробкою норм чинного законодавства та підготовкою кодексів. Поняття кодифікації є тісно пов'язаним з поняттям "систематизації", оскільки виступає однією з основних його форм. [1, С.1321]

На думку окремих вітчизняних вчених кодифікація потребує чіткого нормативного забезпечення. "Національне законодавство не розкриває сутності таких понять, як систематизація, кодифікація, консолідація й інкорпорація, що негативно позначається на формуванні й розвитку правової системи України. Вони могли б бути закріплені в єдиному правовому документі про нормативно-правові акти. Але такого документа немає, хоча до Верховної Ради України й надходили пропозиції про необхідність його створення і прийняття. Було розроблено і внесено на розгляд парламенту декілька законопроектів, серед яких "Про нормативно-правові акти" і "Про закон і законодавчу діяльність", які ним так і не були прийняті, про що йшлося в роботах науковців." [2, с. 57]. Безперечно подіялючи зазначену точку зору, слід підкреслити нагальність розробки нормативно-правового забезпечення, методології та методичних рекомендацій з кодифікації адміністративно-правових норм, опосередкованих у вітчизняному законодавстві. Серед наступних напрямів наукових розвідок слід відмітити і розробку аксіологічних засад адміністративного законодавства, які б об'єднали зусилля науковців спільними цінностями, правовими принципами, підходами щодо їх закріплення та місця в структурі кодифікованих актів законодавства.

"Закон у країнах романо-германского права розглядається не лише у вузькому, у своєму первісному розумінні як акт, що видається вищим законодавчим органом країни, що має вищу юридичну силу, але і в ширшому контексті. А саме – як охоплюючий термін та поняття, якими позначаються всі законодавчі акти, що видаються уповноваженими на центральними та місцевими, законодавчими та виконавчо-розпорядчими державними органами. Концепція закону виходить із того, що "закон" (Gesetz, statute) охоплює собою майже всі письмові юридичні акти, що є провідними джерелами права для правової системи Німеччини. Під поняття "закон" при цьому підходять як "всеохоплюючі правові кодекси" та інші правові акти, що видаються федеральними і земельними законодавчими органами, так і правові акти, що приймаються на всіх рівнях виконавчими органами.

Суттєво важливим при цьому є те, щоб всі ці акти, що іменуються "законами" видавалися лише "конституційно визнаними законодавчими ор-

ганами" або ж приймались у суворо регламентованому порядку, у випадках, коли мова йде про делеговане законодавство. Крім того, необхідна вимога, що висувається до законів, та полягає у тому, щоб вони видавались лише у формі, передбаченою Конституцією." [3, с. 88-89].

В країнах Європейського Союзу кодифікація адміністративного законодавства була проведена у зв'язку з поглибленням європейської інтеграції на засадах децентралізації публічної адміністрації. Закріплення спільних цінностей та принципів Європейського Союзу отримало закріплення в нових редакціях конституцій європейських країн та низці нових кодифікованих актів законодавства в публічно-правовій сфері. До прикладу на сьогодні у Франції в зазначеній сфері діють 23 кодекси, що дає значні резерви інноваційного розвитку вітчизняного адміністративного права при проведенні порівняльно-правових досліджень. Проте комплексність дослідження необхідно забезпечити урахуванням підходів щодо кодифікації адміністративного законодавства не тільки у французькій, але й у німецькій, змішаній та британській адміністративній традиціях, що характеризуються особливостями адміністративно-правового регулювання та кодифікації адміністративного законодавства.

Серед провідних зарубіжних вчених, які займалися кодифікацією адміністративного законодавства слід зазначити: П. Амселек, Ш.-Ж. Бонен, Г. Бребант, Ф. Бурдо, Г.Ведель, К. Гетьєр, І. Годемет, А.В. Дайсі, Ж. Дезен, Ф. Жестаз, А. Жульєн, Ж. Зіллера, П. Делволве, П. Доллат, С. Касіс, Т. Ларзул, А. Лобадер, М. Ломбард, Ж. Моро, Р. Одент, Ж.-Л. Оберт, Ж. Раз ,Ж. Ріверо, Б. Сейлер, Л. Філіп, К. Франчіні, П.-Л. Фрієр, М. Фромонт, Р. Шапюс, Ю. Шварце та інших.

Сучасна правова система Франції сформувалася в результаті якісних перетворень, привнесених Великою французькою революцією 1789 р., а також в період правління Наполеона Бонапарта. Серед основних документів, які ілюструють розвиток правової системи Франції слід зазначити: Декларацію прав людини і громадянина 1789 р., низку конституційних актів періоду Революцій та кодифікацій найважливіших галузей права – п'ять кодексів, підготовлених під керівництвом, а інколи і за безпосередньої участі Наполеона: Цивільний кодекс 1804 р., Цивільний процесуальний кодекс 1806 р., Торговий кодекс 1807 р., Кримінально-процесуальний кодекс 1808 р., Кримінальний кодекс 1810 р. [4, с. 201]. Більшість зазначених актів досі зберігають свою юридичну силу: Декларація прав людини і громадянина вважається складовою частиною діючої Конституції 1958 р., а з п'яти наполеонівських кодексів три (Цивільний, Торговий та Кримінальний), хоча і були значно змінені, проте визнаються досі чинними, та лише два процесуальні кодекси замінені на нові.

«В епоху "старого режиму", що передував буржуазній революції найважливішу роль серед джерел права відігравали офіційно опубліковувані з XVI століття зібрання правових звичаїв, серед яких налічувалось понад 700 зібрань місцевих звичаїв та

близько 60 зібрань загальних звичаїв, що діяли на території однієї або кількох провінцій, серед яких провідна роль належала "Звичаям Парижу"» [4, с. 201-202].

Поряд з класичними кодексами, основний зміст яких був визначений в наполеонівську епоху, в XX столітті отримала розвиток практика видання консолідованих законодавчих актів в окремих достатньо крупних галузях правового регулювання. Ці нормативні акти також називаються кодексами, хоча, «на відміну від "класичних" вони можуть містити норми, що видані не тільки в законодавчому порядку, але й шляхом регламентарних актів. Нині нараховується кілька десятків таких кодексів: про працю, дорожній, сільськогосподарський, митний, кодекс охорони здоров'я та інші». [4, с. 203].

Історико-правові передумови кодифікації адміністративного законодавства заслуговують на окрему увагу. У багатьох країнах світу вченими висувалися тези про необхідність кодифікації адміністративного законодавства, проте тільки в декількох країнах вдалося реалізувати їх ідеї. Наприклад, розглянемо досвід Франції, де кодифікація адміністративного законодавства у ранній період своєї реалізації (1808-1860 р.р.), відігравала центральну роль у теоретичних дослідженнях адміністративно-правової науки. Виходячи з загального тезису про необхідність здійснення кодифікації та її технічного забезпечення для суб'єктів (споживачів), що застосовують норми адміністративного права, було сформульовано ідеальну модель реалізації кодифікаційної роботи. В наступний період з 1860 р. і до кінця століття кодифікація адміністративного права стає центральною темою у дослідженнях різних теоретиків права, що дозволило сформувати єдине бачення та методологію кодифікаційної роботи.

Кодифікація адміністративного законодавства визнавалася необхідною для покращення обізнаності та прямого застосування норм адміністративного права. Відомий вчений Шарль-Жан Бонен, засновник адміністративної науки, зазначив, що «змішування положень нових та давніх законів призводить до значних розбіжностей в їх інтерпретації і з цієї точки зору розробка адміністративних кодексів є необхідною. Адміністрація потребує чітких правил, чітких законів, які регулюють її діяльність» [5].

Одним з принципових вихідних положень, сформульованих Ш.-Ж. Боненом є висновок про «необхідність глобальної структуризації адміністративно-правових норм, що потребує розвитку чітких юридичних знань, що є необхідними в правовій державі» [5]. Зазначені положення були широко підтримані не тільки вченими і дослідниками, але й практиками, освітянами, працівниками судової влади, яких об'єднувала спільна мета – покращення можливостей взаємодії з адміністративними органами. Зокрема, А. Жульєном необхідність впровадження нових підходів та методології обслуговування невладних суб'єктів пояснювалась наступним чином: "Першочергово необхідно впровадити ті зміни в міністерстві, забезпечити знання за-

конів та регламентів, які регулюють його діяльність в різних сферах... Для цього необхідно виробити методику, яка б об'єднувала основні положення в єдиному документі. Означена методика має бути чіткою та уніфікованою." [6] Порівнюючи зазначені ідеї з нещодавно реалізованими кроками з впровадження адміністративно-правової реформи в Україні та, за аналогією, можуть бути використані для удосконалення вітчизняного досвіду кодифікації адміністративного законодавства.

Методика кодифікації адміністративного законодавства у період з 1800-1808 рр. у Франції переважно ґрунтувалася на імітації підходів до розробки Цивільного кодексу. На погляд окремих вчених не можна було зупинятися у розробці адміністративного законодавства та визнавалося необхідним проведення кодифікації усього обсягу адмністративно-правових норм у такий спосіб, полегшуючи структурну організацію права. Наведена позиція мала і опонентів, які стверджували: "Мало приймати нові закони, варто займатися виконанням старих. Кодекс, що містив би усі методологічно вірно упорядковані положення про адміністрацію (управління) та який би полегшував розуміння їх положень, а також усував протиріччя та неузгодженості, був би набагато більш потрібний, ніж новий підхід до впорядкування означених норм" [7].

Окремо слід зазначити про іншу тенденцію, яка також розвинулася на початку XIX століття, що відображала тематичний підхід до кодифікації адміністративно-правових норм. На думку Ж. Дезена, автора одного з загальних французьких кодексів (Code général français, 1818), розробленого за тематичним принципом, структура кодексу має містити тематичні розділи та доповнюватися судовими рішеннями, що дозволяє проілюструвати типові для цієї історичної епохи методи кодифікації законодавства.

З праць даного вченого стає відомим, що Уряд у 1812 р. прийняв рішення про створення Кодексу законів на основі витягів з текстів законів, що об'єднували чинні правові норми, що усталено застосовуються на практиці. Для цього було створено комісію, уповноважену "розробити методику проведення роботи з удосконалення законодавства у різних сферах державного управління. Пізніше, як зазначає Ж. Дезен, відповідно до положень Декрету від 11 преріаля (травня) було прийнято ордонанс про створення повного Кодексу законів, структурно поділеного на 12 основних сфер, розробкою яких займалися 12 комісій [8].

Важливою перевагою зазначеного Кодексу законів було фундаментальне закріплення свобод у публічно-правовій сфері. В аналізованому Кодексі законів, по-перше, закріплювалася відповідальність міністрів та, в загальному, усіх державних службовців та військовослужбовців; по-друге, закріплено повалення феодального режиму; по-третє, прийняття Декларації прав людини і громадянина, що відіграло важливу роль у розвитку адміністративного законодавства.

Отже, можна підсумувати, що на початку XIX століття основну увагу

у Франції було приділено удосконаленню державного управління та кодифікації відповідних норм. У цей період провідні французькі вчені обґрунтовували необхідність підготовки "Адміністративного кодексу як основи всієї науки" [5, с. 11]. «Один кодекс може забезпечити уніфікованість та незмінність управлінської діяльності, керувати реалізацією останньої, полегшувати діяльність вищих органів влади та Уряду держави» [5, с. 13]. З огляду на це, було підготовлено Кодекс, що складався з 708 статей, у них було об'єднано правові норми, що визначали організацію державного управління, містили деталізуючи адміністративно-правові норми та процедуру судового перегляду. Отже, для аналізованого періоду було характерно розглядати ідею кодифікації адміністративно-правових норм як засіб превентивного контролю за управлінською діяльністю. Зокрема, наголошувалось, що адміністративні кодекси мають бути єдиною базою управлінської діяльності, єдиними книгами, з якими слід консультуватися управлінцям.

На відміну від Франції, Основний закон Федеративної Республіки Німеччини не визнає за виконавчою владою права на автономну, регламентарну владу і забороняє практику декретів-законів. Регламенти в цій країні можуть бути видані в рамках виконання законів. Проте, Конституційний суд ФРН санкціонує у всебільш широких масштабах положення законів, що надають органу управління більші повноваження [9, с. 64].

В Німеччині, як і Франції, основою діючого права виступають кодекси. Як зазначає А. Х. Саїдов, "значна частина змін у праві Німеччини порівняно з довоєнним періодом була внесена не через кодекси, а за допомогою спеціальних законів, що регламентують різні сфери життя суспільства. [10, с. 172].

«З утворенням Північно-Германського Союзу розпочався повільний, але послідовний процес загальногерманських законів, в ході якого були прийняті Торгове уложення 1866 р. та Кримінальне уложення 1871 р., пізніше Цивільне процесуальне та Кримінально-процесуальне уложення, Закон про судоустрій 1877 р. та лише в 1896 р. – Цивільне уложення (названі германьскі кодекси іменуються уложеннями відповідно до прийнятої в російській дореволюційній літературі термінології) [4, с. 48].

Основи правової системи ФРН були закладені після об'єднання у 1867 р. низки держав під головуванням Прусії в Північно-Германський Союз, що став пізніше в 1871 р. Германською імперією, при цьому впродовж тривалого часу до видання відповідних загальногерманських законів в Германській імперії продовжували діяти законодавчі акти та правові звичаї князівств, міст та інших територіальних утворень, що увійшли в неї. «Законодавство новоствореної у XIX столітті загальногерманської держави розроблялося, головним чином, на базі законів Прусії, Баварії та Саксонії. Великий вплив на розвиток законодавства Германьскої імперії мало Пруське земельне уложення 1794 р., яке охоплювало багато галузей права, баварський Кримінальний кодекс 1813 р. та більш ранні

баварські Судовий та Цивільний кодекси 1753 та 1756 р.р., саксонський Цивільний кодекс 1863 р., ганнуверський Цивільний процесуальний кодекс 1850 р. та інші акти, частина з яких була результатом переробки названих та інших законів германських держав. На території деяких держав, що увійшли в Германьську імперію, у свій час окупованих наполеонівською армією, зберігали сили утворені у той період Цивільний кодекс Франції 1804 р. та інші наполеонівські кодекси. Очевидний вплив і цих законів на формування Германської імперії» [4, с. 48].

Поряд з законодавчими актами важливими джерелами права в Німеччині визнаються постанови, що видаються на основі закону федеральним урядом, федеральними міністрами та урядами земель, а інші підзаконні акти мають значно меншу роль. Судова практика в Німеччині, частіше за все, не вважалася джерелом права. «На сьогодні у Федеративній Республіці Німеччині визнається важлива роль Федерального конституційного суду та інших вищих судових установ, рішення яких розглядаються в якості джерела права як при застосуванні закону, так і, особливо, у випадку виявлення неточностей та прогалин в законодавстві. Звичаї втратили роль джерел права.» [4, с. 49].

Австрія також відноситься до провідних країн Європейського Союзу, тому її становленню та розвитку законодавства слід приділити окрему увагу. Сучасна система права Австрії була сформована в XVIII ст. в період правління імператриці Марії Терезії, в цей час відбулося формування єдиного законодавства та централізованої системи судів.

"З 1753 р. почалася підготовка проекту цивільного кодекса, заснованого на принципах римського права, проте на основі доктрини природнього права. У 1811 р. було прийнято Загальне цивільне уложення. Воно мало значний вплив на розвиток законодавства країн, що входили до складу Австрійської імперії, та в деяких інших країнах (Угорщині, Румунії, Югославії, Греції, Швейцарії)." [11, с. 10].

"На даний час основним джерелом права в Австрії є законодавчі та інші нормативні акти. В Австрії існує "некодифікована Конституція", що складається не тільки з низки конституційних законів, але і з багаточисельних конституційних норм, що включені в звичайні закони. За підрахунками австрійських юристів Конституція Австрії на кінець 1990 р. складалася на більш ніж 500 різноманітніх елементів, включаючи міжнародні акти. Зокрема, силою норм конституційного права наділена Європейська конвенція з прав людини 1950 р." [11, с. 10].

У Об'єднаному Королівстві Великобританії та Північної Ірландії поряд з англійським правом, що діє в Англії та Уельсі, функціонує як абсолютно самостійна система права Шотландії. Певними особливостями відрізняється й англійське право, що діє в Північній Ірландії. «Основними джерелами англійського права визнаються судові прецеденти, тобто рішення вищих судів, що мають обов'язкову силу для них самих та нижчестоящих судів, статути – законодавчі акти

британського парламенту та акти делегованого законодавства, що видаються виконавчими органами. В свою чергу, у системі судових прецедентів розрізняються норми загального права, що почало формуватися ще в XI столітті, та на сьогодні відіграє основну роль або доповнює законодавство у найрізноманітніших галузях правового регулювання, та норми так званого права справедливості, що складалося з рішень суду канцлера, який існував з XV століття до судової реформи 1873 – 1875 р.р. В результаті цієї реформи відбулося формальне злиття права справедливості з загальним правом, проте досі воно в істотній мірі продовжує регулювати інститути довірчої власності, відшкодування шкоди, заподіяної порушенням зобов'язань та інші інститути цивільного права» [4, с. 206].

Правова система Італії входить до романо-германської правової сім'ї, причому саме Італія вважається правітчизною романо-германського права, що склалася на основі перероблено римського права. Впродовж багатьох століть в Італії зберігали свою силу і авторитет положення римського права, кодифіковані в VI столітті в Кодексі Юстиніана.

У 1865 р. в Італії були прийняті Цивільний, Процесуальний та Кримінально-процесуальний кодекси, що сприяло прогресивному процесу уніфікації права на всій території країни. Відповідно до панівної тоді французької моделі системи законодавства готувалося видання загальноіталійського кримінального кодексу, прийнятого в 1889 р.

Окрім видання найважливіших законів, що офіційно називалися кодексами, в Італії була поширена практика публікації приватними видавництвами збірників законодавчих актів, що регулювали великі правові інститути і так само іменувалися кодексами (так було видано адміністративний, дорожній, аграрний кодекси, кодекси законів про охорону здоров'я, про народну освіту, про працю, про пенсії та ін.) [11, с. 280-281].

В Іспанії сучасна правова система склалася в XIX столітті після звільнення від французької окупації, де були прийняті кодекси законів про окремі галузі права. В цих кодексах відобразився вплив права Франції та деяких європейських країн, що випереджали Іспанію в розвитку.

Важливим джерелом, що мало велике значення для формування правової системи Іспанії є "Сім партид" (1256 – 1263 р.р.), що складався з частин, присвячених певним сферам правового регулювання: церковному праву (частина 1), королівській владі та діяльності органів управління (частина 2), судочинству (частина 3), сімейному праву (частина 4), договірному праву (частина 5), злочинам та покаранням (частини 6 та 7). Велике значення "Партид" обумовлено тим, що вони мали суттєвий вплив на розвиток не лише іспанського законодавства, а тривалий час безпосередньо застосовувалися як основне джерело права в іспанських колоніях Латинської Америки.

У 1805 р. було створено дванадцятитомний "Новітній звід", після чого розвиток законодавства в Іспанії пішов шляхом видання кодексів, що охоплювали певні галузі права, або самостійних за значенням законів, що

регулювали окремі правові інститути. [11, с. 270-271].

"Англійське право залишається правом судової практики з двох причин: по-перше, судова практика продовжує керувати розвитком права в різних, досить важливих галузях, по-друге, англійські юристи досі не звільнилися від впливу традиції панування судової практики. Ця відданість традиції заважає англійським законам зайняти таке саме місце, як і закони і кодекси на Європейському континенті" [9, с. 262].

Як відомо, в Англії немає писаної конституції, і те, що англійці вважають конституцією являє собою комплекс норм законодавчого, а частіше судового походження, що гарантують основні свободи громадян і покликані обмежувати свавілля влади. "Класична теорія вбачає в законі (у вузькому розумінні цього слова) лише другорядне джерело права. Відповідно до цієї теорії закон привносить лише низку поправок і доповнень до права, створеного судовою практикою [9, с. 260].

Впродовж останнього століття, і особливо після Другої світової війни в Англії відбувався інтенсивний розвиток законодавства. З'явилося багато законів, що суттєво модифікували старе право: закони про сфери соціального забезпечення, освіти та охорони здоров'я, а також закони, що регулюють розвиток економіки, транспорту, міст. На відміну від французького підходу у Великобританії "Законом про правову комісію 1965 р. було створено новий орган, якому було доручено вивчити питання про необхідні реформи англійського права. Однією з основних проблем, якою займалася комісія було визначено тлумачення законів." [9, с. 261].

Окремо слід зазначити, що "у відповідності до Закону про права людини (ст. 4, п. 2) суди Великобританії уповноважені "робити відповідні подання (declarations)", а точніше – подання про всі ті випадки, коли той чи інший закон або підзаконний акт, з їх точки зору не відповідає положенням Європейської конвенції або англійського Закону про права людини" [12].

Сучасний період розвитку кодифікації законодавства у країнах Європейського Союзу характеризується спільною тенденцією до запровадження у правотворчій та правозастосовній діяльності принципів належної адміністрації, що орієнтовані на забезпечення гарантій взаємодії громадян та органів публічної адміністрації, у тому числі щодо захисту від їх незаконних актів (рішень). Розглянемо на прикладі Франції сучасну кодифікаційну роботу у провідних країнах Європейського Союзу.

Звертаємо увагу на те, що доцільність створення спеціально уповноваженого органу з кодифікаційної роботи у Франції була об'єктивована у прийнятому у 1989 році Декреті про склад та функціонування Вищої комісії з кодифікації № 89-647 від 12 вересня 1989 [13].

У 2015 році Вища комісія з кодифікації займалася проектами з кодифікації семи кодексів: Кодексу відносин між громадянами та адміністрацією, частин Споживчого кодексу, Освітнього кодексу, Кодексу з призначення пенсій інвалідам війни та жертвам війни, Кодексу дорожнього руху,

Кодексу морського рибальства, Кодексу урбанізму, Кодексу транспорту, а також приділялася увага питанням ре-кодифікації положень ордонансу (постанови) № 45-154 від 2 лютого 1945 року.

Серед перспектив кодифікаційної роботи на 2016 рік було визначено проведення доопрацювання положень Споживчого кодексу, регламентарної частини Кодексу з призначення пенсій інвалідам війни та жертвам війни.

Окрему увагу пропонувалося приділити розробці законодавчої частини Загального кодексу державної служби; а також розробці загальної частини Кодексу публічних закупівель з метою модернізації заходів протидії корупції. Останні пропозиції стосувалися анонсованих у 2015 році урядом Франції завдань транспозиції положень директив в національний правопорядок, підготовку нового кодексу на зразок накшталт підготовленого Кодексу відносин між громадянами та адміністрацією [14].

Стосовно удосконалення положень Кодексу будівельних робіт та проживання, що виступав основою кодифікаційної роботи у 2013 р., було внесено низку положень на підставі закону № 2014-366 від 24 березня 2014 р. щодо доступу в помешкання. Комісія також відмітила значний вплив ордонансу (постанови) № 2016-131 від 10 лютого 2016 року щодо реформи договірного права, зокрема, стосовно договірних зобов'язань, що було підставою внесення змін до Цивільного кодексу. Значну роботу було проведено у зв'зку з актуалізацією Кримінального процесуального кодексу, в частині створення нового "Пенітенціарного кодексу" та перегрупування відповідних положень Кримінального процесуального кодексу.

Вища комісія з кодифікації підкреслила важливість розробки нової першої книги Кодексу урбанізму та Кодексу експропріації з підстав публічної необхідності, доцільності. Щоденна увага приділяється підтримці актуальності Кримінального кодексу та Кодексу в'їзду та перебування іноземців та права біженців. Зокрема, відповідно до закону № 2016-274 від 7 березня 2016 року щодо прав іноземців у Франції, було внесено зміни в статтю 512-1 Кодексу в'їзду та перебування іноземців та права біженців, стосовно визначення адміністративної процедури та спірної процедури виконання обов'зків із залишення Французької території. [14, с. 5].

В Україні Концепцією реформи адміністративного права України, підготовленою за дорученням Кабінету Міністрів України підготовленої у травні 1997 року "юридична наука спробувала належним чином реалізувати свій потенціал щодо концептуального обґрунтування напрямів і шляхів реформування однієї з фундаментальних галузей національного права". [15, с. 63] При цьому, як зазначає акад. В. Б. Авер'янов, сукупність актів адміністративного законодавства виступає одним з елементів, що входять до предмету реформи адміністративного права, як зовнішня форма галузі адміністративного права.

Серед першочергових кодексів, що пропонувалося підготувати у той час були визначені: "Адміністративно-

процедурний кодекс (адміністративні несудові процедури); Адміністративний судово-процесуальний кодекс (адміністративне судочинство), Кодекс адміністративної відповідальності (розгляд справ про адміністративні проступки); Кодекс поведінки і дисциплінарної відповідальності державних службовців, Кодекс державної служби, Кодекс загального адміністративного права". [15, с. 71].

В контексті проведеного дослідження слід підсумувати, що у процесі реформи адміністративного права України доцільно впроваджувати позитивний досвід правотворчої діяльності, кодифікаційної роботи, що здійснюється спеціально уповноваженими оганами, зокрема, пропонуємо створити самостійний орган – Комісію з кодифікації, діяльність якої спрямувати на комплексну модернізацію та удосконалення чинного законодавства України.

З урахуванням вищевикладеного можна зробити наступні висновки:

1. Застосування історико-правового методу для дослідження розвитку системи законодавства та підходів до кодифікації адміністративного законодавства в країнах Європейського Союзу відіграє особливе значення, адже дозволяє виявити та проаналізувати основні форми, специфіку структури, особливості застосування, сферу дії кодифікованих актів законодавства, що дозволяє провести дослідження використаних в провідних європейських країнах моделей кодифікації та систематизації законодавства.

За результатами проведеного аналізу зроблено висновок про те, що кодекси стали невід'ємною складовою системи законодавства багатьох європейських країн, починаючи з XVIII ст., в яких було об'єктивовано результати кодифікації законодавства в публічно-правовій та приватно-правовій сферах. Зокрема, серед кодифікованих актів законодавства, що відіграли роль прикладу кодифікації законодавства в європейських країнах слід зазначити у Франції – Цивільний кодекс 1804 р., Цивільний процесуальний кодекс 1806 р., Торговий кодекс 1807 р., Кримінально-процесуальний кодекс 1808 р., Кримінальний кодекс 1810 р.; у Німеччині – Торгове уложення 1866 р. та Кримінальне уложення 1871 р., Цивільне процесуальне та Кримінально-процесуальне уложення, Закон про судоустрій 1877 р. та Цивільне уложення 1896 р.; в Австрії – Загальне цивільне уложення 1811 р., що мало значний вплив на розвиток законодавства країн, що входили до складу Австрійської імперії, та в деяких інших країнах (Угорщині, Румунії, Югославії, Греції, Швейцарії); в Італії – Цивільний, Процесуальний та Кримінально-процесуальний кодекси 1865 р. та прийняття загальноіталійського кримінального кодексу 1889 р.; в Іспанії – дванадцятитомний "Новітній звід" 1805 р.

2. Встановлено, що основні історичні періоди кодифікації адміністративно-правових норм у Франції можна представити наступним чином:

1) від Великої французької революції та прийняття Декларації прав людини і громадянина до 1789 р. по 1807 р., впродовж якого відбулася розробка та прийняття перших кодифікованих актів законодавства, що

зберегли значення та дію до сьогодення, з урахуванням внесення змін і доповнень, що відповідають сутнісним трансформаціям правовідносин;

2) ранній період теоретичних досліджень кодифікаційної роботи, що характеризувався ідеями удосконалення моделі кодифікації з метою удосконалення кодифікованих актів законодавства та спрощення їх застосування суб'єктами (споживачами) відповідних правовідносин;

3) з 1860 р. і до кінця століття, впродовж якого кодифікація адміністративного права стала центральною темою у дослідженнях різних теоретиків права, що дозволило сформувати єдине бачення та методологію кодифікаційної роботи;

4) з початку XIX століття розвинувся тематичний підхід до кодифікації адміністративно-правових норм, структура кодексу поділялася на тематичні розділи та доповнювалася судовими рішеннями, що дозволяло проілюструвати типові для цієї історичної епохи методи кодифікації законодавства. Розроблявся Кодекс законів, структурно поділений на 12 основних сфер;

5) середина XIX – початок XX століття: практично реалізуються ідеї кодифікації адміністративно-правових норм як засобу контролю за управлінською діяльністю;

6) середина XX – початок XXI століття: прийняття парламентом окремих кодифікованих актів законодавства в пріоритетно важливих сферах державного управління, спрямованість на полегшення взаємодії органів влади з приватними особами.

3. Виявлено, що тенденції кодифікації адміністративного законодавства обумовлені тісним взаємозв'язком з тенденціями розвитку правової системи країни, її належністю до певної групи країн в межах континентальної правової системи або англо-саксонської правової системи. А саме встановлено, що спільні тенденції кодифікації законодавства виявлені в таких країнах: 1) Франція, Іспанія 2) Німеччина, Австрія 3) Великобританія, Ірландія.

4. Врахування досвіду провідних країн Європейського Союзу щодо проведення кодифікаційної роботи та розвитку системи законодавства має важливе значення для модернізації та удосконалення національної системи законодавства. В сегменті адміністративного законодавства, на жаль, до цього часу не прийнято більшість з запропонованих Концепцією реформи адміністративного права України кодифікованих актів законодавства, що засвідчує про інертність кодифікаційної роботи, необхідність її стимулювання та фінансування на рівні державних програм, що забезпечують не тільки розробку текстів проектів кодексів, але й їх практичне впровадження.

Список використаних джерел:

1. 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.

2. Кругляков В. Деякі питання вдосконалення правотворчого процесу в Україні / В. Кругляков // Актуальні проблеми удосконалення законодавства у період інтеграції в Європейський Союз: Тези доп.

всеукр. студ. конф. / Гол. ред. Л.І. Лазор. – Луганськ: Вид-во Східноукр. держ. ун-ту, 2000. – С. 54-58.

3. Марченко М.Н. Правовые системы современного мира. Учебное пособие. – М: ИКД «Зерцало-М», 2009. – 528 с.

4. Решетников Ф. М. Правовые системы стран мира. Справочник. – М.: Юридическая литература 1993. – 256 с.

5. Bonnin C.-J. Principes d'Administration Publique pour servir à l'étude des lois administratives : et Considérations sur l'importance et la nécessité d'un Code administratif ; suivies du Projet de ce Code, Paris, Clament frères, 1809, 3ème éd., 1812.

6. Jullien A. Essai sur l'ordre, considéré dans l'administration publique et dans les sciences, Paris, Baudoin frères, 1818, p. 16.

7. Quillet P. N. État actuel de la législation sur l'administration des troupes, et particulièrement sur la solde et les traitemens militaires, Paris, Bailleul, 1803 (an 12)

8. Dessenne J. Code général français**:** contenant les lois et actes du Gouvernement publiés depuis l'ouverture des États-Généraux au 5 mai 1789, jusqu'au 8 juillet 1815, classés par ordre de matières, et annotés des arrêts et décisions de la Cour de Cassation, Paris, Menard et Dessenne, 1818.

9. Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности: пер. с фр. В. А. Туманова. – М.: Междунар. отношения, 1997. – 400 с.

10. Саидов А. Х. Сравнительное правоведение (основные правовые системы современности): Учебник / Под ред. В. А. Туманова. – М.: Юристъ, 2003. – 448 с.

11. Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник / отв. ред. – д.ю.н., проф. А. Я. Сухарев. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Издательство НОРМА, 2001. – 840 с.

12. Stevens R. Government and Judiciary // Bogdanor V. (ed.) The British Constitution on the Twentieth Century. Oxford, 2003. P. 333-365.

13. Décret № 89-647 du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification [Електронний ресурс] Режим доступу: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000882945.

14. Rapport annuel 2015 de la Commission supérieure de codification [Електронний ресурс] Режим доступу: https://www.legifrance.gouv.fr/content/download/10346/120114/version/3/file/rapport_annuel_CSC_2015.pdf.

15. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім "Ін-Юре", 2002. – 668 с.

Литвиненко Є. Ю. Історико-правовий аналіз кодифікації адміністративно-правових норм у провідних країнах Європейського Союзу.

У статті розглянуто підходи до кодифікації адміністративного законодавства, що сформувалися у провідних країнах Європейського Союзу у період XVIII –XXI ст.ст., що становить особливий інтерес для врахування методологічних та методичних рекомендацій з кодифікації адміністративно-правових норм, їх впровадження в правотворчій діяльності вітчизняних органів виконавчої влади.

Автором розкрито основні історичні періоди кодифікації адміністративно-правових норм у Франції, Німеччині, Великобританії, Італії, Іспанії, Австрії.

Розглянуто досвід кодифікаційної роботи спеціально створеної Вищої комісії з кодифікації у Франції, запропоновано врахувати окремі методичні та методологічні підходи для удосконалення роботи з кодифікації в Україні.

Ключові слова: адміністративно-правова норма, адміністративне законодавство, кодифікація, історико-правовий метод, кодекс.

Литвиненко Е. Ю. Историко-правовой анализ кодификации административно-правовых норм в ведущих странах Европейского Союза.

В статье рассмотрены подходы к кодификации административного законодательства, сформировавшиеся в ведущих странах Европейского Союза в период XVIII -XXI веков, представляющие особый интерес для учета методологических и методических рекомендаций по кодификации административно-правовых норм, их внедрения в правотворческую деятельность отечественных органов исполнительной власти.

Автором раскрыты основные исторические периоды кодификации административно-правовых норм во Франции, Германии, Великобритании, Италии, Испании, Австрии.

Рассмотрен опыт кодификационной работы специально созданной Высшей комиссии по кодификации во Франции, предложено учесть отдельные методические и методологические подходы с целью усовершенствования кодификационной работы в Украине.

Ключевые слова: административно-правовая норма, административное законодательство, кодификация, историко-правовой метод, кодекс.

УДК 342.924

СУБ'ЄКТИ, УПОВНОВАЖЕНІ НА ПРИЙНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД І ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА

Yashchenko T. V. Bodies authorized to enact administrative acts: foreign experience and domestic practice.

This paper considers the definition «administrative body», «administrative act» given in the legislation of European countries. The author has described the organization of public administration in the Member States of the European Union, as well as special features, arising from supra-national level. Special attention is paid to analysis of domestic legislation and draft legislation in the field of administrative procedures. Regarding domestic experience, the author reviewed new types of local executive bodies – «military-civil administrations».

Key words: public administration, administrative procedure, public administration bodies, administrative act, European Administrative Law.

Ященко Тетяна Василівна

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

Перегляд і зміна змісту та спрямованості діяльності держави у відносинах із приватними особами (зовнішня форма діяльності) викликало цілу низку змін і реформ у вітчизняній галузі адміністративного права. Так, значна кількість інститутів вже переглядаються, запроваджуються нові. Одним із таких інститутів загального адміністративного прав слід вважати інститут адміністративних актів, діяльність із прийняття яких становить окрему, досить вагому частину повноважень органів державної влади, органів місцевого самоврядування та деяких інших уповноважених суб'єктів. Наявність визначеного порядку реалізації адміністративних процедур є однією із гарантій дотримання прав приватних осіб у відносинах із публічною адміністрацією. Положеннями Конституції України передбачено, що представники держави, через яких здійснюється практичне втілення покладених на державу функцій, у частині прийняття рішень (вчинення дій, бездіяльності), спрямованих на реалізацію прав приватних осіб діє величезна кількість суб'єктів, повноваження яких виникають на підставі відповідних законів, деталізовані у спеціальних актах Кабінету Міністрів України. Такі органи

(уповноважені особи) мають різну структуру, організаційне підпорядкування, порядок формування. Проте, цілком логічно, що у частині повноважень щодо одного і того самого предмету регулювання вони мають дотримуватись одних і тих самих правил, таким чином, процедурні питання прийняття рішень суб'єктами публічної адміністрації, у тому числі із прийняття адміністративних актів, повинні мати загальне регулювання і поширюватися на всіх суб'єктів, на яких покладаються повноваження реалізовувати функції держави.

Метою статті є характеристика кола суб'єктів, уповноважених приймати адміністративні акти за законодавством зарубіжних країн та України.

Основні завдання:

– розглянути акти законодавства європейських країн, що закріплюють положення про поняття та ознаки адміністративних актів;

– провести порівняльно-правовий аналіз щодо видів суб'єктів, уповноважених на прийняття адміністративних актів;

– з'ясувати прогалини у вітчизняному законодавстві та запропонувати шляхи їх усунення.

Характеристика суб'єкта прийняття адміністративних актів відіграє важливе значення при дослідженні інституту адміністративних актів та проведення відмежування їх від інших актів органів державної влади, посадових, службових осіб, приватних осіб щодо реалізації делегованих їм повноважень. Слід одразу звернути увагу, що в актах законодавства європейських країн використовуються різні терміни, вкладаються дещо відмінні ознаки під час характеристики суб'єкта прийняття адміністративного акту, що обумовлено різними підходами до розуміння адміністративних актів та їх призначення у системі форм правового регулювання суспільних відносин.

Зокрема, проаналізувавши положення актів законодавства різної юридичної сили у європейських країнах, можемо зробити висновок про те, що всі країни умовно можна розподілити на групи (критерій розмежування – акт, яким регулюються питання діяльності публічної адміністрації): до першої групи ми можемо віднести ті країни, у яких кодифікований акт про адміністративні процедури (Польща, Австрія, Болгарія), до другої групи – країни, в яких діє закон, предметом регулювання якого є адміністративна процедура (Естонія, Хорватія, Федеративна республіка Німеччина), до третьої групи – країни, у яких діють закони про публічну адміністрацію (Словенія, Литва, Норвегія). Відповідно до запропонованих вище прикладів нормативного закріплення поняття адміністративних актів у межах законодавства різних країн-членів Європейського Союзу (далі – ЄС), ми могли зробити висновок про те, що більшість із них звертає увагу на таку ознаку адміністративного акту, як те, що він приймається конкретним суб'єктом – уповноваженим державою суб'єктом (адміністративний орган, орган публічної адміністрації тощо).

Проте, насправді, на практиці, це призводить до досить незначних відмінностей щодо закріплення вимог до діяльності публічної адміністрації

і визначення питань, які підлягають законодавчому визначенню.

У ст. 97 Конституції Італійської Республіки встановлено, що «Публічні органи створюються відповідно до закону таким чином, аби гарантувати ефективність та безсторонність адміністрації. Законами визначаються сфера повноважень, обов'язки і відповідальність органів» [1]. Таким чином, на конституційному рівні визначаються питання організації діяльності публічної адміністрації.

Відповідні положення закріплені щодо організації і реалізації повноважень публічної адміністрації і в Конституції Французької Республіки. Так, абз. 2 ст. 34 визначено, що «законами мають бути визначені правила щодо визначення видів публічних юридичних осіб», а, виходячи з положень ст. 5 – саме на Президента Республіки покладається обов'язок забезпечити належне функціонування публічних органів [2].

Таким чином, на рівні конституцій зарубіжних країн встановлюються загальні вимоги щодо змісту і спрямованості діяльності публічної адміністрації, закріплено принцип «зв'язаності» діяльності публічної адміністрації вимогами законів і рамками повноважень наданих таким суб'єктам законами, а також визначено, які саме загальні питання щодо організації та діяльності публічної адміністрації мають бути визначені виключно на рівні законів.

Широкий підхід до визначення суб'єктів, яким може бути надані повноваження з прийняття рішень у адміністративних справах (у тому числі адміністративні акти) ми можемо прослідкувати в адміністративному законодавстві Хорватії. Так, проаналізувавши положення ст. ст. 1 і 2 Закону «Про загальні адміністративні процедури» (який поширює свою дію на всі адміністративні справи, а саме у яких вирішуються питання прав, обов'язків і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб), можемо зробити висновок про те, що базовою категорією (загальною) є «орган публічної влади», під яким розуміються «органи державної адміністрації, інші органи державної влади, органи одиниць місцевого і регіонального самоврядування та юридичні особи, наділені публічними повноваженнями» [3]. Отже, ми бачимо, що у відповідності до загальноєвропейської тенденції передбачається можливість реалізації публічних повноважень суб'єктами, які структурно знаходяться поза системою органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. А, з огляду на це, необхідно передбачити порядок реалізації їх повноважень аналогічний до того, який встановлено для «традиційних» суб'єктів публічної адміністрації.

У Словенії діє спеціальний акт законодавства щодо публічної адміністрації – Закон «Про публічну адміністрацію». Так, розділ III ст. 14 цього акту законодавства присвячена визначенню адміністративних органів. Зокрема, до них належать «міністерства, органи в структурі міністерств, та адміністративні одиниці» [4]. Слід звернути увагу на визначення сфер повноважень адміністративних одиниць – вони утворюють з метою виконання завдань публічної адміністрації,

які організовуються та реалізуються у відповідності до територіального принципу. По суті, можемо вважати це проявом запровадження вимог агенцифікації публічної адміністрації.

Досить схожа за змістом позиція щодо визначення уповноваженого суб'єкта на прийняття адміністративних актів і у адміністративно-процедурному законодавстві Болгарії. Так, відповідно до Кодексу адміністративних процедур, до категорії адміністративних органів належать ті суб'єкти, які є органами виконавчої влади, а також і будь-який уповноважений суб'єкт, наділений адміністративними прерогативами на підставі закону.

У Кодексі адміністративних процедур Польщі використовується поняття «орган публічної адміністрації», під яким розглядають міністрів (до яких належать очільники не лише міністерств, а й голови комітетів, директори центральних офісів урядових адміністрацій, інші очільники еквівалентних органів, які реалізують повноваження публічного адміністрування), центральні органи урядової адміністрації, регіональні управлінці (воєводи), інші місцеві органи урядової адміністрації, які діють від імені центральних чи від власного імені, місцеві органи управління і органи та особи, які реалізують повноваження на основі закону чи угод [5].

Відповідно до ст. 1 Кодексу адміністративних процедур Польщі, для того, аби певному суб'єкту підпадати під ознаки «адміністративного органу» [5], його повноваження мають бути: надані такому органу на основі закону (сфера його юрисдикції) або на підставі угод.

Таким чином, ми бачимо, що знову застосовується підхід до визначення суб'єктів уповноважених приймати адміністративні акти, через систему органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, а також інших суб'єктів, які не належать до традиційних представників органів державної влади, проте є складовими системи органів публічної адміністрації. Знову ж таки, мова іде про агентів публічної адміністрації.

Законом Естонії «Про адміністративні процедури» у 3 підрозділі Глави 1, яка має назву «Загальні положення» закріплено визначення поняття «адміністративного органу»: відповідно до § 8 до категорії адміністративних органів (authority) віднесено агентства, органи чи уповноважених представників, що виконують обов'язки публічної адміністрації на підставі цього закону, підзаконного акту, виданого на виконання цього закону чи контракту, який носить публічно-правовий характер [6]. Таким чином, до суб'єктів, яким відповідно до належних компетенційних актів може бути надано право приймати адміністративні акти можуть бути, аналогічно вітчизняному підходу, юридичні особи публічного права і ще не відомий інститут українській адміністративно-правовій практиці – особа, яка реалізує завдання і функції публічної адміністрації на основі укладеного із нею договору. Застосування такої можливості, безспірно, має позитивний ефект – по суті, у такому випадку, такий індивід безпосередньо відповідає за прийняті ним рішення, немає необхідності утворю-

вати окремий орган (наприклад, у віддалених населених пунктах) та утримувати мінімально необхідний корпус працівників відповідного органу, та, по суті, є проявом практичної реалізації принципу децентралізації – «передачі реалізації повноважень публічної адміністрації з центрального рівня на місцевий» [7, с. 25]. Також включення до переліку суб'єктів публічної адміністрації приватних осіб, яким надається право у окремих випадках реалізовувати функції держави із прийняття індивідуальних актів, є проявом практичного застосування принципу деконцентрації як «особливий вияв децентралізації із самостійним значенням, який розкривається через потребу підвищення ефективності виконання окремих повноважень, для чого їх здійснення від імені держави доручається особам, призначеним у відповідних адміністративних округах» [8, с. 123].

Досвід залучення до реалізації функцій публічної адміністрації приватних осіб можна побачити у Франції, де «агенти держави, територіальних колективів і публічних установ мають статус державних службовців у вузькому розумінні публічної служби» [9, с. 77]. Таким чином, ми можемо побачити, що інститут агентів публічної адміністрації набув широкого застосування і має окремі різновиди в залежності від мети залучення таких осіб, обсягу їх повноважень.

Варто також звернути увагу на те, що для країн-членів ЄС організація системи публічної адміністрації обумовлена існуванням Європейського адміністративного простору і вимог такого простору щодо взаємодії всіх уповноважених суб'єктів відповідних держав на якісно однаковому рівні, незалежно від національної належності. Так, передбачається, що суб'єкти публічної адміністрації утворюються на національному та наднаціональному рівнях (т. зв. європейські інституції), проте у жодному документі органів ЄС ми не знайдемо рекомендацій/зобов'язань щодо того, яким чином бажано будувати систему публічної адміністрації чи приписів щодо розподілу повноважень між ними. Так, у роботах А. Матеі, М. Халаскової зазначається, що дійсно, для Європейського адміністративного простору притаманна наявність значної кількості субнаціональних суб'єктів (повноваження. Структура яких залежать від країни, такі питання належать до внутрішньої компетенції держав-членів). Таким чином, головним є відповідність вимогам (здатність застосовувати принципи) Європейського адміністративного простору таких як: відкритість, прозорість, ефективність, надійність, передбачуваність (визначеність) [10].

Звернімося до вітчизняного законодавства та проектів законодавчих актів щодо визначення суб'єктів, яким надається право приймати рішення індивідуального характеру у публічній сфері. Відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), використовується термін «суб'єкт владних повноважень – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при

здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень» [11]. Отже ми бачимо, що основною ознакою виступає реалізація певних повноважень, відповідно до термінології КАСУ – владних управлінських. До того ж, такий термін використовується і в Законі України «Про доступ до публічної інформації» відповідно до ст. 13 «суб'єкт владних повноважень – органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими до виконання».

У Законі України «Про адміністративні послуги» вживається термін «суб'єкт надання адміністративної послуги», до яких можуть належати: «орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги» [12].

У проекті Адміністративно-процедурного кодексу (далі – АПК), застосовується термін «адміністративний орган», та визначено наступних суб'єктів: «державний орган, орган місцевого самоврядування, їх посадові чи службові особи, уповноважені здійснювати владні (виконавчі та розпорядчі) функції щодо розгляду та вирішення відповідно до цього Кодексу адміністративних справ» [12]. Дане визначення цілком відповідає тим, що використовуються у законодавстві інших країн. До того ж, він не використовує як кваліфікуючу ознаку необхідності реалізації владних повноважень.

Застосування такої ознаки як «реалізація владних повноважень», «виконання владних управлінських функцій» є дещо застарілими і не відповідають сучасному спрямуванню, цілям і завданням діяльності суб'єктів публічної адміністрації і об'єктивно не може застосовуватись до всієї множини можливих суб'єктів публічної адміністрації, та не можуть, на наш погляд, застосовуватись до всієї множини можливих суб'єктів публічної адміністрації (зокрема, до агентів публічної адміністрації, приватних осіб, наділених повноваженнями із реалізації певних функцій (чи її складових) держави. Така характеристика звужує не лише коло суб'єктів, а й не коректно відтворює обсяг повноважень, різноманіття форм діяльності публічної адміністрації, отже, їх роль і призначення у механізмі держави та регулювання відносин у суспільстві.

Як зазначав свого часу В. Б. Авер'янов: «поняття державного управління в адміністративному праві слід визначати як нормотворчу і розпорядчу діяльність органів виконавчої влади з метою владно-організуючого впливу на відповідні суспільні відносини.... З огляду на те, що тлумачення державного управління органічно пов'язане з реалізацією виконавчої влади, багатьма сучасними авторами допускається пряме чи опосередковане змішування відповідних понять» [13, с. 60]. Саме таке змішування призвело до того, що на всі повноваження

органів виконавчої влади автоматично почали поширювати «державно-управлінську» характеристику, і, як наслідок, прийняття адміністративних актів (а також індивідуальних актів) почали визначати як результат реалізації таких повноважень.

Одним із способів подолання означеної ситуації, є внесення змін до адміністративного законодавства. «Важливою новелою законодавства стане введення у правовий обіг терміну поняття «адміністративного органу» в функціональному значенні – адміністративно-процедурне законодавство має охоплювати всіх суб'єктів, які, згідно з законом уповноважені здійснювати владні управлінські (виконавчі та розпорядчі) функції» [14].

Про недоречність звуження і обмеження категорії суб'єктів публічної адміністрації, а, отже, і суб'єктів прийняття адміністративних актів ми можемо зробити висновок, спираючись на положення Рекомендації № R (84) 15 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам «Про публічно-правову відповідальність за спричинену шкоду». Відповідно до неї орган публічної влади розуміється у тому числі як будь-який публічно-правовий суб'єкт будь-якого виду чи рівня… та будь-яка приватна особа при здійсненні нею прерогатив офіційної влади» [15].

Окрему увагу також варто приділити дещо специфічним суб'єктам, через які реалізуються повноваження держави у сфері виконавчої влади. До них можемо віднести органи влади Автономної Республіки Крим (далі – АРК) та спеціально утворені у 2015 році військово-цивільні адміністрації.

Відповідно до абз. 2 ч. 3 ст. 1 Конституції АРК «Рада міністрів Автономної Республіки Крим є виконавчим органом Автономної Республіки Крим і здійснює виконавчі функції та повноваження в межах своєї компетенції» [16], який виконує покладені на нього Конституцією АРК (яка затверджує рішенням Верховної ради України), законами України функції та завдання. Виходячи із положень норм законів України «Про центральні органи виконавчої влади» органи виконавчої влади АРК є невід'ємною складовою системи органів виконавчої влади України; вони зазвичай визначаються у переліку уповноважених суб'єктів на реалізацію конкретних завдань. Їх функції та організація формуються відповідно до передбачених законодавчими актами України, актами Уряду України. Конституцією АРК також передбачено створення міністерств, республіканських комітетів.

Варто зазначити, що питання організації та діяльності Ради Міністрів АРК врегульовані спеціальним законом «Про Раду міністрів Автономної республіки Крим». Відповідно до ч. 7 ст. 53 зазначеного Закону, працівники органів виконавчої влади АРК (міністерств та інших органів виконавчої влади) є державними службовцями, правовий статус яких визначається законами України [17], що також дає підстави стверджувати про єдність органів виконавчої влади АРК із органами виконавчої влади, утвореними на території України.

21 травня 2015 року Верховною Радою України було прийнято постанову, якою схвалювалася заява про

відступ України від деяких міжнародних зобов'язань, визначених міжнародним пактом про громадянські та політичні права та Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод. Серед іншого, у заяві надавалося пояснення утворенню у лютому місяці 2015 року нових органів державно влади «утворені військово-цивільні адміністрації як тимчасові державні органи, які діють на території Донецької та Луганської областей у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі проведення антитерористичної операції» [18], а відповідно до ч. 2 ст. 3 цього ж закону військово-цивільні адміністрації можуть утворюватися у населених пунктах (одному чи декількох містах, селищах, селах) у зв'язку із фактичною відсутністю у таких населених пунктах органів місцевого самоврядування до моменту формування нового складу таких органів.

Так, 3 лютого 2015 року було прийнято Закон України «Про військово-цивільні адміністрації», які за своєю природою є тимчасовим вимушеним заходом з елементами військової організації управління для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі проведення антитерористичної операції. Зокрема, було передбачено заміщення частини посад у перетворених місцевих органах виконавчої влади військовослужбовцями (перелік посад затверджувався Президентом України), на них покладено повноваження з управління об'єктами житлово-комунального, побутового обслуговування, транспорту, зв'язку, власності встановлення ставок місцевих податків і зборів, управління закладами освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, оздоровчими закладами, скасування актів виконавчих органів відповідної ради, що не відповідають Конституції, законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень, делеговані повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законами України та інші питання[19]. Відповідно до Указу Президента України «Про утворення військово-цивільних адміністрацій» від 05 березня 2015 року № 123/2015, на території Донецької та Луганської областей було перетворено систему місцевих органів виконавчої влади: обласні, районні місцеві державні адміністрацій було перетворено у відповідні районні та обласні військово-цивільні адміністрації [20].

Таким чином ми можемо зробити висновок, що, по суті, військово-цивільні адміністрації виступають гібридним утворенням: їм за загальним правилом передаються повноваження місцевих органів виконавчої влади (вони формуються і діють відповідно до тих засад, що встановлені для «звичайних» місцевих органів виконавчої влади).

Органи виконавчої влади АРК та тимчасові органи утворені на терито-

рії Донецької та Луганської областей є невід'ємними елементами системи органів виконавчої влади України, а, отже і публічної адміністрації, таким чином реалізація повноважень такими суб'єктами так само має бути підпорядкована вимогам щодо прийняття адміністративних актів.

Отже, у контексті проведення адміністративної реформи в Україні спрямованої на підвищення ефективності і якості реалізації повноважень уповноваженими суб'єктами, проведення децентралізації системи органів виконавчої влади, спрямованої на передачу значної частини повноважень із вирішення питань місцевого значення органам місцевого самоврядування, варто також врахувати можливість застосування інституту агентів публічної адміністрації в Україні.

До того ж, відповідно до останніх змін до вітчизняного законодавства, ми можемо побачити передачу деяких повноважень з традиційно державного сектору у приватний: відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» державним реєстратором може виступати також і нотаріус, запроваджується інститут приватних виконавців (відповідно до Закону України «Про виконавче провадження», який набуває чинності 5 січня 2017 року). Проте, такі новели носять несистематизований, точковий характер.

З метою комплексного закріплення такого інституту у вітчизняне законодавство необхідно не лише передбачити таких осіб у переліку суб'єктів публічної адміністрації (адміністративного органу) в Адміністративно-процедурному кодексі, та внести відповіді зміни до Конституції України, зокрема до ч. 2 ст. 19, виклавши її у наступній редакції: *«Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, а також інші уповноважені реалізовувати функції держави відповідно до законодавства України особи у публічній сфері зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».*

Таким чином, суб'єктом прийняття адміністративних актів є уповноважений державою суб'єкт (орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, інша приватна особа), який реалізує надані законом повноваження з прийняття рішень відповідно до процедури, визначеної на рівні закону. При цьому, процедура реалізації таких повноважень має бути однаковою як для системи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, так і для суб'єктів, які традиційно не відносилися до суб'єктів, які мали повноваження реалізовувати функції держави з прийняття індивідуальних рішень у публічно-правовій сфері.

Проаналізовані акти законодавства європейських країн свідчать про те, що для такої мети доцільно використовувати поняття «адміністративний орган», у межах якого доцільно віднести як традиційні для українського адміністративного права органи виконавчої влади, так і органи місцевого самоврядування, а також цілу низку осіб, яким може бути надане право приймати адміністративні

акти у межах їх повноважень (агенти публічної адміністрації). Отже, для забезпечення комплексного правового регулювання становлення інституту адміністративних актів необхідно також у Адміністративно-процедурному кодексі України закріпити визначення уповноважених суб'єктів на прийняття адміністративних актів, а саме визначення суб'єкта публічної адміністрації (адміністративного органу) – органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи та інші особи, уповноважені на підставі закону, контракту реалізовувати функції держави із прийняття індивідуальних актів у публічній сфері (агенти публічної адміністрації).

Задля цього, аби уникнути необхідності дублювання процедурних вимог щодо кожного суб'єкта окремо у контексті вимог до порядку реалізації прийняття адміністративних актів (та, власне, і інших форм діяльності) варто запровадити на рівні законодавства термін «адміністративний орган», у межах якого чітко визначити який перелік суб'єктів до нього належить. З огляду на те, що приватні особи є «нетрадиційними» суб'єктами реалізації повноважень, наводити можливий приблизний перелік є недоцільним. Логічніше буде визначити випадки, у яких вони будуть діяти як представники публічної адміністрації, а, отже їх дії мають відповідати визначеним стандартам діяльності останніх.

До того ж, варто відмовитися від застосовуваного у межах того ж КАСУ, Закону України «Про доступ до публічної інформації» категорії «суб'єкт владних повноважень» та «владно-управлінські функції», адже вони звужують і не відображають реальних суб'єктів та реальний зміст та призначення учасників публічно-правових відносин, у том числі які виникають щодо прийняття адміністративних актів.

У зв'язку з обраним Україною напрямом політичного розвитку на входження до ЄС, система національних органів публічної адміністрації має втілювати у життя вимоги, передбачені визначенням Європейського адміністративного простору, зокрема принципів відкритості, прозорості, ефективності тощо.

Питання щодо визначення правової природи, правового статусу суб'єктів, яким надаються повноваження із реалізації функцій держави, у тому числі і щодо прийняття індивідуальних рішень, має отримати комплексне вирішення.

Список використаних джерел:

1. Constitution of the Italian Republic as of 1 January 1948 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf.- Назва з екрану.

2. Constitution of the French Republic as of 4 October 1958 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/constitution/constitution-of-4-october-1958.25742.html.- Назва з екрану.

3. General administrative procedure Act of Croatia №71-05-03/1-09-21 as of 1 April 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/16474. – Назва з екрану.

4. Public administration act [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN015728.pdf .- Назва з екрану.

5. The Code of Administrative Proceedings № 3030-168 as of 14 June 1960 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://supertrans2014.files.wordpress.com/2014/06/the-code-of-administrative-proceedings.pdf. – Назва з екрану.

6. Administrative Procedure Act as of01 January 2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=328755. – Назва з екрану.

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

8. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права : монографія / А. А. Пухтецька ; НАН України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2012. – 240 с.

9. Дубенська І Агенти як суб'єкти публічної адміністрації // Актуальні питання державотворення в Україні : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. присвяч. Дню науки юридичного ф-ту : 22 травня 2015 р. : [зб. наук. праць] / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка, Юрид. ф-т, Рада молодих науковців, Наукове т-во студентів ; [уклад.: І. С. Сахарук (голова) та ін. ; редкол.: І. С. Гриценко (голова) та ін. ; верстка: О. О. Гром та ін.]. – Київ : Прінт-Сервіс, 2015. – С. 77-78.

10. European Principles for Public Administration. SIGMA Papers: № 27/19-Nov-1999, P. 8–12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.eupan.org/.

11. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35, / 35-36, 37 / – 09.09.2005 р. – Ст. 446

12. Закон України «Про адміністративні послуги» від 10.12.2015 № 888-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5203-17

13. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893

14. Адміністративне право України. Академічний курс. Підручник. У двох томах. – Том 1. Загальна частина./ Ред. колегія: Авер'янов В. Б. (голова). – К.: „Юридична думка", 2007. – 592 с.

15. Томлін-Татаренко В. Б. Правомірність та ефективність публічної адміністрації: поняття адміністративної процедури [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://official.chdu.edu.ua/article/download/28273/25199. – Назва з екрану.

16. Recommendation of The Committee of Ministers to member States relating public liability No. R (84) 15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.uni-speyer.de/files/de/Lehrst%C3%BChle/Stelkens/Lehrveranstaltungen/EuVerwR_weitere%20Materialien/Recommendation_No_R(84)15.pdf. – Назва з екрану.

17. Закон України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» № 350-XIV від 23.12.1998 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/350-14

18. Закон України «Про Раду Міністрів Автономної Республіки Крим» № 3530-VI від 16.06.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3530-17

19. Постанова Верховної Ради України Про Заяву Верховної Ради України «Про відступ України від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод» № 462-VIII від 21.05.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/462-19

20. Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» № 141-VIII від 03.02.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/141-19

21. Указ Президента України Про утворення військово-цивільних адміністрацій від 05.03.2015 № 123/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/123/2015

Ященко Т. В. Суб'єкти, уповноважені на прийняття адміністративних актів: зарубіжний досвід і вітчизняна практика

У цій статті автор розглядає питання визначення у законодавстві європейських країн суб'єктів, яким надано право приймати адміністративні акти. Зокрема, проаналізоване законодавства дозволяє умовно групувати всі країни і визначити у актах законодавства якої юридичної сили (або рівня систематизації) наводиться відповідне визначення, які саме органи включено до переліку таких осіб. Також, з огляду на те, що для організації публічної адміністрації країн-членів Європейського співтовариства притаманні деякі с особливості, пов'язані із існуванням наднаціонального рівні суб'єктів, автор розглядає чи має це відповідний вплив на побудову національних органів влади у державі. Окрему увагу приділено аналізу вітчизняного законодавства та проектів законодавчих актів у сфері адміністративних процедур, досліджується актуальність застосування понять «державне управління», «суб'єкт владних повноважень» для характеристики суб'єктів, уповноважених приймати індивідуальні рішення від імені держави. Приділено увагу сучасним тенденціям побудови системи органів виконавчої влади на місцевому рівні, новим, нетрадиційним суб'єктам публічної адміністрації. Автором зроблено висновок про необхідність проведення систематизації і кодифікації українського законодавства у сфері адміністративних процедур, внесення змін до Конституції.

Ключові слова: публічна адміністрація, адміністративна процедура, суб'єкти публічної адміністрації, адміністративний акт, європейське адміністративне право

Ященко Т. В. Субъекты, уполномочены на принятие административных актов: зарубежный опыт и отечественная практика

В этой статье автор рассматривает основные подходы к определению субъектов уполномоченных на принятие административных актов. Проанализированные акты законодательства, позволяющие вывод о возможности группировки таких стран. Определено, что базовые понятие получили свое отображение на уровне конституций, а также на уровне законов в сфере административных процедур. На основании проанализированных отечественных законодательных актов и некоторых проектов законов, автором сделан вывод и внесено

предложение о необходимости учитывать требования Европейского административного пространства, европейской административно-процедурной практики в части принятия единого унифицированного акта – Административно-процедурного кодекса.

Ключевые слова: публичная администрация, административная процедура, субъекты публичной администрации, административный акт, европейское административное право.

ХАРАКТЕРИСТИКА ЗМІСТУ, ВДІВ, СТАДІЙ УКЛАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ДОГОВОРІВ

Dudnyk R. N. Characteristics of the essence, types, stages of concluding administrative agreements.

The article deals with the peculiarities of application of administrative agreements in Ukraine and improvement of the institute administrative agreements. Legal nature, content, features, problems of performance and issues on jurisdiction of administrative agreements have been reviewed. In this article, author discussed approaches to classification of administrative agrements, characterized features of civil and administrative agreements.

Key words: administrative agreement, conclusion of administrative agreement, performance of administrative agreement, execution of administrative act, jurisdiction of the disputes on administrative agreements.

Дудник Роман Миколайович,

студент 4 курсу юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Актуальність дослідження обумовлюється особливістю юридичної природи адміністративних договорів, його ознак та характеру застосування, необхідністю розвитку підходів до розуміння змісту адміністративних договорів, з урахуванням історичного розвитку даного інституту адміністративного права, що сприятиме розмежуванню юрисдикції адміністративних, господарських судів щодо розгляду спорів що виникають з приводу адміністративних договорів.

Метою даної статті узагальнення підходів до характеристики адміністративних договорів, зокрема змісту, видів, стадій укладання адміністративних договорів, адміністративного договору, проблем розмежування цивільних, адміністративних та господарських договорів, висвітлення особливостей застосування адміністративних договорів в Україні, можливих заходів запобігання та заходів реагування у разі невиконання адміністративного договору, визначення підсудності спорів про адміністративні договори.

Проблемам дослідженню змісту, видів адміністративних договорів приділялася увага у роботах таких науковців: В. С. Стефанюк, К. К. Афанасьєв, М. А. Бояринцева, І. В. Жароїд, Ю. П. Битяк, Ю. М. Старі-

лов, А. А. Пухтецька, І. В. Шишкіна, Р. О. Куйбіда, Д. Бахрах, Ю. Тіхоміров та інші.

Відповідно до статті 3 Кодексу адміністративного судочинства України «адміністративним договором є двоабо багатостороння угода, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що випливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди» [1].

Дефеніція адміністративного договору в законодавстві України закріплена лише в Кодексі адміністративного судочинства України.

Сутність та зміст адміністративного договору в науковій літературі характеризується з урахуванням юридичної нерівності сторін, що виражається у виняткових повноваженнях управленої сторони договору; публічно-правового характеру договірних зобов'язань; імперативно визначених умов договору за способом конструювання; специфічною метою договору – задоволення публічних інтересів (домінування суспільних цілей) [3, с. 383; 4, с. 90; 5, с. 398].

Р.О. Куйбіда визначає такі «додаткові» до законодавчого визначення ознаки адміністративних договорів: суб'єкт владних повноважень, укладаючи відповідний договір, діє не для задоволення особистих потреб (тобто потреб конкретної фізичної чи юридичної особи), а для задоволення публічних інтересів (потреб); суб'єкт владних повноважень, як правило, при укладенні такого договору обмежений вимогами (процедурами), визначеними законодавством, як у частині вибору контрагента, так і в частині встановлення суттєвих умов договору; суб'єкт владних повноважень укладає договір на реалізацію своєї адміністративної, а не цивільної правосуб'єктності (для адміністративної правосуб'єктності статус фізичної чи юридичної особи для суб'єкта владних повноважень не має значення); суб'єкт владних повноважень укладає договір найчастіше на підставі рішення, прийнятого на виконання управлінського повноваження; договір може містити умови, які не характерні для цивільних договорів, а спрямовані на успішне задоволення публічного інтересу [6, с. 29].

Варто також виділяти таку ознаку, як «правова врегульованість і захищеність установлюваних договором відносин на базі норм адміністративного права, оскільки для учасників договору саме вони матимуть обов'язковий характер» [7].

На думку В. С. Стефанюка, адміністративні договори найчастіше мають публічний характер, що пояснюється їх публічно-правовою природою і функціональним призначенням. Вони укладаються в публічних інтересах, а їхня цільова спрямованість – це досягнення загального блага [8, с. 12].

На нашу думку, необхідно доповнити законодавче визначення поняття «адміністративного договору» додатковими ознаками, які б допомогли більш чітко розрізняти адміністративний договір від інших інститутів права, зокрема від цивільних та господарських договорів, оскільки це матиме практичне значення при вирішенні питання про підсудність спорів, що виникають з приводу укладання,

виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів.

Чинним законодавством України не передбачений чіткий перелік видів адміністративних договорів, тому правові передумови, підстави та порядок їх укладання регулюється численними нормативно-правовими актами, у зв'язку з чим на практиці виникає значна кількість спорів стосовно правомірності укладення договорів у сфері управлінських правовідносин.

Зважаючи на велику різноманітність адміністративних договорів, їх можна поділити на певні види за наступними критеріями:

1) за предметом: договори про компетенцію (розмежування або делегування повноважень і предметів відання); договори у сфері управління державною власністю; договори, що забезпечують державні потреби (державні контракти (договори); контракти з державними службовцями, студентами; фінансові та податкові угоди; договори про взаємодію, співпрацю; концесії та інвестиційні угоди; договори про надання деяких послуг приватним особам (наприклад, охорона громадського порядку та майна, перевезення в громадському транспорті, комунальні послуги тощо) [9; с.157].

2) за суб'єктами: між суб'єктом виконавчої влади та державними організаціями; між державними та недержавними організаціями; за участю громадян.

Правовими підставами укладання адміністративного договору можуть слугувати як загальні нормативні передумови (як сукупність встановлених адміністративним законодавством норм, що визначають, які види адміністративних правовідносин можуть втілюватися в договірну форму, між якими суб'єктами та на основі яких підстав може укладатися адміністративний договір, і якими владними (управлінськими повноваженнями) наділяється орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування по реалізації договірних повноважень), так і компетенційні передумови, сутність яких виявляється у законодавчому закріпленні за органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами повноважень, в тому числі делегованих щодо укладення, зміни та розірвання конкретних видів адміністративних договорів, здійснення контролю за належним виконанням зобов'язань, що з них виникають [10, с. 62].

Прикладом компетенційних передумов укладення адміністративного договору може виступати норма, закріплена у ч. 1 ст. 5 Закону України «Про угоди про розподіл продукції» № 1039-XIV від 14.09.1999, відповідно до якої: «Сторонами угоди про розподіл продукції виступають інвестори і Кабінет Міністрів України та Верховна Рада Автономної Республіки Крим або орган місцевого самоврядування, на території якого розташована ділянка надр, що передається в користування на умовах угоди про розподіл продукції, які укладають угоду після її погодження з постійно діючою міжвідомчою комісією» [12]. Згідно з нормою, закріпленою у ч. 1 ст. 13 Закону України «Про державно-

приватне партнерство» від 01.07.2010 № 2404-VI: «Рішення про здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної власності, проведення конкурсу та затвердження результатів конкурсу з визначення приватного партнера приймаються Кабінетом Міністрів України чи уповноваженим ним органом» [13]. З аналогічних питань рішення щодо об'єктів комунальної власності приймаються відповідними місцевими радами, як ч. 2 ст. 13 вищезазначеного Закону. При цьому, зі змісту норми, передбаченої у ч. 1 ст. 17 Закону України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 року № 2404-VI, орган, який прийняв рішення про проведення конкурсу з визначення приватного партнера, укладає з переможцем конкурсу договір в рамках державно-приватного партнерства на умовах, визначених конкурсом.

З урахуванням особливостей предмета регулювання видається доцільним установити три різні порядки укладення адміністративних договорів: 1) для договорів про розмежування компетенції; у сфері управління державною власністю; про забезпечення державних потреб; 2) для договорів про взаємодію і співробітництво; про надання послуг приватним особам; контрактів з державними службовцями, студентами; 3) для договорів, які регламентують укладення фінансових, тарифних, інвестиційних угод.

Наступним проблемним моментом правового регулювання адміністративних договорів є необхідність з'ясувати відмінності адміністративного договору від цивільно-правового, оскільки суб'єктом адміністративного договору є державний орган, посадова особа або суб'єкт з делегованими повноваженнями, а державний орган виступає як суб'єкт, що здійснює виконавчу владу й має владні повноваження.

З огляду на це, варто зазначити наступне:

1. Обов'язковим суб'єктом адміністративних договірних відносин є орган виконавчої влади (посадова особа).

2. Право на укладення адміністративного договору (делегування повноважень, охорону майна громадян тощо) має бути передбачено в нормах про компетенцію органу виконавчої влади.

3. В адміністративному договорі обов'язково визначено, коли, між ким і на яких умовах він може бути укладений. Проте свободу розсуду, багатоваріантний вибір органу управління під час укладення адміністративного договору не виключають за умови його укладення у межах компетенції. Ця вимога є гарантією проти свавілля, зловживань.

4. Метою укладання адміністративних договорів є реалізація публічних інтересів (договори в сфері управління державною власністю, договори, що забезпечують державні потреби та податкові угоди тощо), в той час як метою більшості приватноправових договорів виступає індивідуальний інтерес. Численні адміністративні договори мають комплексний характер і регулюються одночасно нормами декількох галузей права.

Особливість адміністративних договорів полягає також у тому, що вони є договорами організаційного

характеру, як і сама діяльність виконавчої влади. Підтримуємо думку Р. О. Куйбіди, щодо встановлення вичерпного переліку адміністративних договорів або визнання всіх договорів, однією зі сторін яких є суб'єкт владних повноважень, адміністративними з одночасним встановленням чіткого переліку винятків [6, с. 30].

Ж. В. Завальна вважає, що можливим є передбачити таку ситуацію, в якій навіть за наявності забезпечувальних заходів адміністративний договір може не виконуватись. Притягнення до адміністративної відповідальності в даному випадку є неможливим (оскільки невиконання договору не підпадає за ознаками під поняття адміністративного порушення) і неефективно (наявні санкції не дають досягнення результату за договором і задоволення суспільних інтересів) [11, с. 110].

При невиконанні адміністративного договору варто розглядати можливість існування реакції та закріплення у законодавчому порядку у вигляді: адміністративної реституції (повернення сторін в початкове стан); розірвання договору (тягне за собою припинення забезпечувального акта; припинення роботи спільних робочих груп, комісій).

Реституцію, як правило, використовують у цивільно-правових відносинах у випадках застосування правових наслідків невиконання зобов'язання і за рішенням суду. При невиконанні адміністративного договору повернення сторін у попереднє становище тягнутиме за собою припинення забезпечувального адміністративного акта, а також фінансування, що було передано для виконання такого договору. Оскільки ці заходи будуть спрямовані на відновлення адміністративних відносин, то можна вважати їх адміністративною реституцією на відміну від цивільно-правової.

Розірвання договору має відбуватись у виняткових ситуаціях, коли неможливо іншим способом досягти результату чи захистити інтереси держави, суспільства, і такі випадки повинні бути передбачені законодавством.

Таким чином, можна припустити можливість встановлення в законодавчому порядку забезпечувальних правових чи організаційних заходів, спрямованих на виконання адміністративного договору.

, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів.

Кодекс адміністративного судочинства України закріплює положення про те, що компетенція адміністративних судів поширюється, зокрема, на спори, які виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів.

Узагальнюючи зазначене, слід зазначити, що адміністративний договір – угода двох чи більше суб'єктів адміністративного права, одним із яких завжди є суб'єкт владних повноважень, багатосторонній акт, на підставі якого виникають, змінюються або припиняються взаємні права й обов'язки сторін. Незважаючи на наявність законодавчого визначення, дане поняття потребує вдосконалення шляхом закріплення додатко-

вих ознак, зокрема: спрямованість на задоволення суспільних потреб (публічних інтересів), а не на задоволення потреб суб'єктів владних повноважень: суб'єкт владних повноважень, як правило, при укладенні такого договору обмежений вимогами (процедурами), визначеними законодавством, як у частині вибору контрагента, так і в частині встановлення суттєвих умов договору; суб'єкт владних повноважень укладає договір на реалізацію своєї адміністративної, а не цивільної правосуб'єктності, тощо.

На нашу думку, важливим також є доповнення нормативного визначення, передбаченого Кодексом адміністративного судочинства, такими ознаками, як підстава укладення (правозастосовний акт) та мета (забезпечення публічних інтересів) з метою повнішого розуміння сутності адміністративного договору.

Інститут адміністративного договору є однією з головних форм державного управління, а тому потребує подальшого вдосконалення та вивчення, відповідно до європейських стандартів та сучасних умов розвитку демократичного суспільства в Україні.

Отже, на основі проведених досліджень постає необхідність більш чіткого та змістовного регулювання інституту адміністративного договору, тому нами підтримується думка щодо реалізації цієї пропозиції через внесення змін до законодавства (наприклад, внести доповнення до спеціальних законів, зазначивши, що передбачені ними договори є адміністративними, передбачити спеціальний порядок регулювання) або шляхом підготовки та прийняття окремого закону «Про адміністративні договори (як це має місце в багатьох державах Європейського Союзу).

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості ВРУ. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.

2. Бояринцева М. А. Адміністративний договір: дискусійні питання правової природи та правосуб'єктності сторін. – Вісник ВРЮ, №2 (6). – 2011.

3. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / За заг. ред. О. М. Пасенюка. – К.: Істина, 2007. – 607 с.

4. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України. В 2-х томах. Том 1 / За заг. ред. В. К. Матвійчука / Матвійчук В. К., Хар І. О. – К.: КНТ, 2007. – 786 с.

5. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / Навч. посібник / За заг. ред. Куйбіди Р. О., Шишкіна В. І. – К.: Старий світ, 2006. – 575 с.

6. Куйбіда Р. О. Проблема адміністративного договору у законодавстві, теорії, на практиці. – Державні закупівлі України. – №12 (54). – 2008. – С. 28-32.

7. Афанасьєв К. К. Адміністративний договір як форма державного управління (теоретико-правовий аспект): дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук: 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право. – Луганськ, 2002.

8. Стефанюк В. С. Адміністративний договір – вимога сьогодення // Право України. – 2003. – № 11. – С. 11-16.

9. Адміністративне право України: Підручник / Битяк Ю. П., Гаращук В. Н., Дяченко О. В. та ін.; За ред. Битяка Ю. П. – К.: Юрінком Інтер, 2005. — 544 с.

10. Заярний О. Правові передумови укладення адміністративого договору // Юридичні науки – 2014. – № 1(99)/2014 – С. 61-65.

11. Завальна Ж. В. Щодо питання про невиконання адміністративного договору // Часопис київського університету права. – 2010. – № 2010/1. – С. 107-111.

12. Про угоди про розподіл продукції : Закон України від 14.09.1999 № 1039-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 44. – Ст. 391.

13. Скворцов С. С. Адміністративний договір як засіб управлінської діяльності. Автореф. дис… канд. юрид. наук / С. С. Скворцов. – Харьків.– 2005. – 26 с.

14. Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР) – 1996. – № 30. – ст. 141.

15. Інформаційний лист Верховного Суду України від 26.12.2005 р. № 3.2. – 2005 «Щодо застосування господарськими судами України положень процесуального законодавства стосовно розмежування компетенції між спеціалізованими адміністративними і господарськими судами». Електронний ресурс// Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v3-2-700-05.

Дудник Р. М. Характеристика змісту, видів, стадій укладання адміністративних договорів.

Стаття присвячена особливостям застосування адміністративного договору в Україні та вдосконаленню інституту адміністративного договору. Розкрито юридичну природу, зміст та ознаки адміністративного договору, проблеми виконання адміністративних договорів, питання юрисдикційної підсудності адміністративних договорів. Проведено класифікацію адміністративних договорів та розмежування цивільно-правових та адміністративно-правових договорів.

Ключові слова: адміністративний договір, укладання адміністративного договору, виконання адміністративного договору, адміністративний акт, підсудність спорів про адміністративні договори.

Дудник Р. Н. Характеристика содержания, видов, стадий заключения административных договоров.

Статья посвящена особенностям применения административного договора в Украине и усовершенствованию института административного договора. Раскрыта юридическая природа, содержание и признаки административного договора, проблемы исполнения административных договоров, вопросы юрисдикционной подсудности административных договоров. Проведена классификация административных договоров и разграничение гражданско-правовых от административно-правовых договоров.

Ключевые слова: административный договор, заключение административного договора, исполнение административного договора, административный акт, подсудность споров об административных договорах.

УДК 342.922 : 347.994 (477)

СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО РОЗСУДУ СУБ'ЄКТА ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Analyzed the reasons and factors of administrative-legal science concepts such as «administrative discretion» of the subject of public administration. It is proved that the concept of «administrative discretion subject of public administration» began actively implemented and used in modern administrative law influenced by factors such as the adoption of the 1996 Constitution of Ukraine and regulations governing the system competence of public administration determine their conditions for the implementation of these entities recognizing human life and health, honor and dignity, integrity and security of the highest social value, the declaration of state responsibility to person in its activities, establishing and ensuring human rights and freedoms as the main duty of the state.

Key words: administrative discretion, subject of public administration, discretion.

Панова Г. В.,
здобувач Запорізького національного університету

Одним із класичних й усталених понять Загального адміністративного права, про який було майже повністю й безпідставно забуто в радянському та сучасному адміністративному праві України, − є адміністративний розсуд суб'єкта публічної адміністрації, адміністративний розсуд (дискреційні повноваження).

Так про розсуд суб'єкта публічної адміністрації ще у XIX-XX ст.ст. писали представники науки адміністративного права Польщі, Німеччини, Франції, Австро-Угорщини, Російської імперії, Української Держави часів визвольних змагань у 1917-1920 рр.

Описуючи законодавче врегулювання меж свободи дій адміністрації, С. О. Корф називає три категорії випадків, коли появляється адміністративний розсуд: закон безпосередньо забороняє адміністрації деякі дії, надаючи цим самим громадянам можливості про поновлення порушених адміністрацією таких норм закону (такою, наприклад, називається позов pour exces de pouvoir), в інших випадках, закон не зрозумілий, залишаючи питання про свободу дій адміністрації нез'ясованим; тоді проявляється роль адміністративного суду, як тлумача і закону, і адміністративного розпорядження, який визначив з однієї сторони межі діяльності адміністрації, з іншої ж,

правозбереженість інтересів приватних осіб; і нарешті, по-третє, можливий випадок, коли закон безпосередньо встановлює для певного випадку свободу дій (чи дискреційну владу) адміністрації (німецькою – das freie Ermessen der Verwaltung, французькою – le pouvoir de l'administration) [1, с. 490].

У своїх лекціях з адміністрації й адміністративного права Ю. Л. Панейко вказував, що адміністративним органам нормою адміністративного права може передбачатися «ширше або вужче поле для розцінки, … обмірковування». Свобідна оцінка, у розумінні науковця, випливає з уповноваження правової норми для того, щоб влада у конкретному випадку, а це з причини недокладності цієї норми, проявила в адміністративному акті свій погляд на державні цілі або на публічний інтерес [2, с. 125; 3, с. 253, 254].

Аналіз проектів нормативних актів, підготовлених представниками Української Народної Республіки в екзилі (1931, 1932 рр.) свідчить, що їх розробники також допускали реалізацію адміністративною владою компетенції на власний розсуд. Так, зокрема, в проекті Адміністративного Кодексу Української Народної Республіки 1932 року передбачалося, що орган, який застосовував адміністративний захід, може за своїм розсудом змінити його на примусові роботи; в інших статтях (артикулах) проекту також широко використовувався розсуд (арт. арт. 61, 124, 151, 177) [4, с. 66, 80, 85, 90, 95].

Із відновленням Української державності наприкінці XX століття, розвитком державних інституцій та ухваленням відповідного законодавства, розпочався новий етап розвитку адміністративно-правої науки та практики функціонування суб'єктів публічної адміністрації. Передбачалася послідовна реалізація, зокрема, таких заходів [5]:

– створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні;

– формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління;

– кадрове забезпечення нової системи державного управління;

– зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління;

– наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування.

Закономірно, що після визначення та практичної реалізації заходів адміністративної реформи, в державі відбулися принципові інституційні процесу – зокрема, законодавчо закріплено та організовано систему органів виконавчої влади на чолі з Кабінетом Міністрів України, визначено систему та повноваження органів місцевого самоврядування, урегульовано проходження публічної (державної) служби, у спеціальних нормативних актах передбачено форми та способи реалізації цими суб'єктами їх компетенції, умови, зміст та особливості забезпечення здійснення фізичними (юридичними) особами їх прав і свобод.

Наприклад, Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» передбачено, що систему центральних органів виконавчої влади утворюють міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Система центральних органів виконавчої влади є складовою системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України (ч. 1 ст. 1 Закону) [6; 7; 8].

Практичною реалізацією конституційної тези про обов'язок держави утверджувати і забезпечувати права і свободи людини (ст. 3 Конституції України) слід вважати ухвалення нормативних актів, якими урегульовувалась процедура здійснення людиною її прав і свобод [9].

Звісно, що допоки передчасно говорити про вичерпне і якісне законодавче врегулювання належних умов здійснення всіх прав і свобод людини в Україні. Однак, засадничі нормативні акти, з переліку нагальних, зрештою були ухвалені. Мова йде про Закон України «Про адміністративні послуги», Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг», «Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг» тощо [10; 11; 12].

Втім, попри доволі прогресивне законодавче врегулювання умов здійснення всіх прав і свобод, вжиття необхідних організаційних заходів в державі, очевидною і нагальною лишається потреба у нормативному акті, яким би передбачалася процедура здійснення прав і свобод у відносинах людини із суб'єктами публічно адміністрації. На жаль, багаторічні обговорення й підготовка вітчизняного Адміністративного процедурного кодексу виявилися малорезультативними, а довгоочікуваного ухвалення цього кодексу так і не відбулося. Отже завершальним у справі утвердження в Україні прав і свобод має бути якнайшвидше ухвалення Адміністративного процедурного кодексу.

Таким чином, у сукупності система суб'єктів публічної адміністрації, наділена компетенцією спеціальним законодавством, процедури реалізації такої компетенції утворюють своєрідну модель, яка слугує утвердженню прав і свобод людини.

Якщо у справі законотворення й організації системи органів виконавчої влади (суб'єктів публічної адміністрації), уповноважених на утвердження прав і свобод людини, – прогрес був очевидним, то наука адміністративного права, обтяжена малопридатною спадщиною радянського права, не зовсім виконувала функцію провідного суб'єкта, покликаного обґрунтовувати розв'язання сучасних суспільно-державних проблем.

Після формування такої моделі, надалі її практична реалізація та перевірка адміністративними судами обумовили вади такої моделі, водночас сприяючи її вдосконаленню та розвитку науки адміністративного права і процесу. Так адміністративними судами неоднозначно оцінювалися спірні правовідносини, не завжди правильно і точно визначала галузева належність цих правовідносин. Із складнощами робилися висновки щодо поширення юридичної сили

різних рішень, дій, бездіяльності численних суб'єктів публічної адміністрації.

Для подолання цих та інших проблем, складнощів визначення сутності й особливостей рішень, дій, бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації, захисту прав, свобод. інтересів фізичних (юридичних) осіб Вищим адміністративним судом України, його Пленумом були ухвалені численні роз'яснення.

Із вищевикладеного стислого аналізу законотворчості у сфері утвердження прав і свобод суб'єктами публічної адміністрації можемо зробити такі поточні висновки:

– починаючи з кінця XX століття в Україні упродовж наступної чверті століття було сформована повноцінна система суб'єктів публічної адміністрації, наділених необхідним обсягом компетенції та інструментами для утвердження прав і свобод людини і громадянина;

– хоча необхідні інституційні й функціональні реформи в цілому були реалізовані, а українське суспільство – отримало модель, яка має забезпечувати повноцінне здійснення людиною і громадянином прав і свобод, однак така модель ще не пройшла повноцінного й остаточного випробовування практикою й перевірки в адміністративному судочинстві;

– об'єктивним викликом для сучасного суспільства, людини, системи суб'єктів публічної адміністрації, адміністративних судів стала оцінка рішень, дій, бездіяльності, вчинених, ухвалених, допущених у зв'язку із утвердженням прав і свобод людини;

– обставиною, яка ускладнює ухвалення об'єктивного і законного рішення адміністративного суду за результатами оцінки ним рішень, дій, бездіяльності суб'єкта публічної адміністрації є адміністративний розсуд такого суб'єкта та його співвіднесення із розсудом адміністративного суду (процесуальним розсудом).

У підсумку, ми можемо стверджувати, що розсуд проявляється у різних вимірах – розмовно-побутовому, офіційно-діловому, науковому, прикладному, законодавчому.

Поняття «адміністративний розсуд суб'єкта публічної адміністрації» почало активно впроваджуватися та використовуватися в сучасній адміністративно-правовій під впливом таких чинників:

– прийняття в 1996 році Конституції України та нормативних актів, які регулюють систему, компетенцію суб'єктів публічної адміністрації, визначають їх умови реалізації цими суб'єктами;

– визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканості і безпеки найвищою соціальною цінністю, проголошення відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, утвердження і забезпечення прав і свобод людини як головного обов'язку держави (ст. 3 Конституції України) [9];

– організація в Україні повноцінної системи адміністративних судів та ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України;

– захист в адміністративному судочинстві суб'єктивних прав, свобод, інтересів учасників адміністративно-правових відносин;

– розгляд та вирішення адміністративних спорів адміністративними судами усіма без винятку інстанцій – місцевими адміністративними судами (місцевими загальними судами як адміністративними судами, окружними адміністративними судами), апеляційними адміністративними судами, Вищим адміністративним судом України, Верховним Судом України;

– врахування та застосування практики Європейського суду з прав людини в практичній діяльності суб'єктів публічної адміністрації та адміністративних судів;

– критичний науковий перегляд змісту та призначення адміністративного права й ухвалення відповідного оновленого законодавства;

– європеїзація національного законодавства, сучасної вітчизняної адміністративно-правової науки та практики функціонування суб'єктів публічної адміністрації.

Список використаних джерел:

1. Корфъ С.А. Административная юстиція въ Россіи. – Книга вторая. Очеркъ дѣйствующаго законодательства. Книга третья. Очерк теоріи административной юстиціи / баронъ С.А. Корфъ, профессоръ Императорскаго Александровскаго Университета въ Гельсингфорсъ. – СПб. : Типографія Тренке и Фюсно, Максимиліановскій пер., № 13, 1910. – 507 с.

2. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина. – Том I / За викладами проф. Ю. Панейка. – Авгсбург: Б.в., 1949. – 115 с.

3. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) / Укладачі: В. М. Бевзенко, І. Б. Колішко, О. Р. Радишевська, І. С. Гриценко, П. Б. Стецюк. – Київ: ВД «Дакор», 2016. – 464 с.

4. Адміністративне право і процес УНР в екзилі: невідома правнича спадщина України / Укладачі: Гриценко І. С., Бевзенко В. М., Коваль С. О., Бевз А. І., Паламарчук І. В., Гура О. В., Кравченко А. В., Сметанюк Р. С.; за загальною редакцією доктора юридичних наук, професора Гриценка І. С. – К.: Дакор, 2015. – 500 с.

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

6. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.

7. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 року № 442 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 74. – Ст. 57.

8. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 15.

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

10. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 32. – Ст. 409.

11. Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 року

№ 118 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 16. – Ст. 16.

12. Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 року № 588 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 66. – Ст. 91.

Панова Г. В. Сутність адміністративного розсуду суб'єкта публічної адміністрації

Проаналізовано підстави та чинники виникнення в адміністративно-правовій науці такого поняття як «адміністративний розсуд» суб'єкта публічної адміністрації. Доведено, що поняття «адміністративний розсуд суб'єкта публічної адміністрації» почало активно впроваджуватися та використовуватися в сучасній адміністративно-правовій під впливом таких чинників, як прийняття в 1996 році Конституції України та нормативних актів, які регулюють систему, компетенцію суб'єктів публічної адміністрації, визначають їх умови реалізації цими суб'єктами, визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканості і безпеки найвищою соціальною цінністю, проголошення відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, утвердження і забезпечення прав і свобод людини як головного обов'язку держави.

Ключові слова: адміністративний розсуд, суб'єкт публічної адміністрації, дискреційні повноваження.

Панова А. В. Сущность административного усмотрения субъекта публичной администрации

Проанализированы основания и факторы возникновения в административно-правовой науке такого понятия как «административное усмотрение» субъекта публичной администрации. Доказано, что понятие «административное усмотрение субъекта публичной администрации» начало активно внедряться и использоваться в современной административно-правовой под влиянием таких факторов, как принятие в 1996 году Конституции Украины и нормативных актов, регулирующих систему, компетенцию субъектов публичной администрации, определяют их условия реализации этими субъектами, признание человека, его жизнь и здоровье, чести и достоинства, неприкосновенности и безопасности наивысшей социальной ценностью, провозглашение ответственности государства перед человеком за свою деятельность, утверждение и обеспечение прав и свобод человека как главной обязанности государства.

Ключевые слова: административное усмотрение, субъект публичной администрации, дискреционные полномочия

УДК 351.72(477)

ЄВРОПЕЇЗАЦІЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Hubanova T. O. Europeanization of higher education in Ukraine: current state and prospects.

The article investigates the current state and prospects of higher education in Ukraine European level. The article analyzed the international treaties of Ukraine which regulate the issue of higher education, and explored the main achievements of the Law of Ukraine "On Higher Education". The author proposes to continue the process of Europeanization of higher education in Ukraine. To be effective, this process is proposed officially adopt a policy document that would define the basic principles of the further education reform. In addition, it is proposed to create a separate program for reforming education and science in Ukraine.

Key words: higher education, Europeanization, educational reform, the law on higher education.

Губанова Тамара Олексіївна,

кандидат юридичних наук, директор Приватного вищого навчального закладу «Фінансово-правовий коледж»

Реалізація євроінтеграційних прагнень України передбачає здійснення реальних кроків, спрямованих на входження України до Європейського Союзу (далі – ЄС). Ці кроки є об'єктивно необхідними та нерозривно пов'язаними реформами. Україна суттєво відстає у рівні розвитку багатьох сфер життєдіяльності держави та суспільства порівняно з країнами-членами ЄС. Отже, постає об'єктивна необхідність реформування багатьох сфер суспільного та державного життя в Україні, зокрема, приведення їх до світових, у тому числі, до європейських стандартів.

Варто зауважити, що більшість реформ вже започатковані сьогодні в Україні. Безперечно, реформування має торкнутися й такої важливої сфери життєдіяльності суспільства і держави, як сфера вищої освіти в Україні. Немає сумнівів у тому, що освітня реформа є об'єктивно необхідною, адже Україна має залишити у минулому негативну радянську спадщину у цій сфері. Вища освіта в Україні має піднятися на якісно новий рівень, бути прогресивною та ефективною. Крім того, мають бути подолані дефекти системи вищої освіти. У першу чергу, необхідно забезпечити підготовку не будь-яких фахівців, а лише

тих спеціалістів і з тих спеціальностей, що сьогодні необхідні для українського суспільства та держави. Має бути також вирішена проблема надмірної перевантаженості системи вищої освіти в Україні вищими навчальними закладами (далі – ВНЗ), що не надають якісних освітніх послуг, не мають власної школи. Зокрема, мова йде про розповсюджену в Україні негативну практику відкриття у технічному ВНЗ юридичного або економічного факультету без наявності власної школи у цих сферах та ін.

Крім того, гострою проблемою вищої освіти в Україні залишається проблема якості тих знань, що надаються студентам. Такі знання в переважній своїй більшості базуються на застарілій радянській науково-теоретичній базі. Вони відірвані від реалій та вимог сьогодення як України, так і Європи. Безсумнівно, така ситуація є неприпустимою для сфери вищої освіти в європейській країні. Адже, на наше глибоке переконання, головним завданням функціонування системи вищої освіти в Україні є підготовка висококваліфікованих фахівців, здатних адекватно та ефективно вирішувати поставлені роботодавцем завдання.

Слід відзначити те, що Україна вже зробила певні кроки, спрямовані на європеїзацію вітчизняної системи вищої освіти. Так, зокрема, хотілося б згадати, що Україна вже певний час перебуває у міжнародному, а, зокрема, й європейському освітньому просторі. Входження України до міжнародного освітнього простору закріплено у низці офіційних міжнародних документів. Серед основних міжнародних документів у цій сфері, в першу чергу, можна зазначити Конвенцію «Про визнання кваліфікацій з вищої освіти в європейському регіоні», підписану у Лісабоні 11 квітня 1997 р., яку Україна ратифікувала у 1999 р.[1]. Варто зауважити, що в межах цієї Конвенції вища освіта розглядається як така, що відіграє визначну роль у здобутті та поглибленні знань і є культурним та науковим надбанням як окремих осіб, так і суспільства в цілому. Саме тому громадянам держав-учасниць цієї Конвенції надаються широкі можливості доступу до освітніх ресурсів цих держав, та, зокрема, можливість продовження освіти чи закінчення певного періоду навчання у вищих закладах освіти на території держав-учасниць цієї Конвенції. Таким чином, студенти українських ВНЗ отримали можливість здобувати вищу освіту не тільки у вітчизняних ВНЗ, але й у закордонних, зокрема європейських ВНЗ. На сьогодні розроблено та впроваджено низку програм обміну стажування та навчання для студентів, у європейських ВНЗ.

Наступним важливим кроком у наближенні вищої освіти до світових стандартів є приєднання України до Болонського процесу, що відбулося у травні 2005 р. на Конференції Міністрів країн Європи, відповідальних за сферу вищої освіти «Загальноєвропейський простір вищої освіти – Досягнення цілей»[2].

Окрему увагу питанню про вищу освіту приділено в ключовому документі – Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським

співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода) [3]. У зазначеній Угоді закріплено зобов'язання України та ЄС активізувати співробітництво у галузі вищої освіти, зокрема, з метою: 1) реформування та модернізації системи вищої освіти; 2) сприяння зближенню у сфері вищої освіти, яке відбувається в рамках Болонського процесу; 3) підвищення якості та важливості вищої освіти; 4) поглиблення співробітництва між ВНЗ тощо. Фактично ця Угода юридично закріпила європейський вибір України, а отже і необхідність побудови в Україні системи вищої освіти європейського рівня. Крім того, зазначена Угода визначила пріоритетні напрями розвитку вищої освіти в Україні на найближчі роки.

На наш погляд, європеїзація вищої освіти в Україні має, в першу чергу, знаходити своє відображення у національному законодавстві України. Ключовим нормативно-правовим актом у сфері вищої освіти поряд із Конституцією України та Законом України «Про освіту» від 23 травня 1991 р. є Закон України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 р. [4; 5; 6]. Безперечно, цей Закон закріпив значну кількість позитивних змін у сфері функціонування вищої освіти в Україні, та визначив її європейську спрямованість. Зокрема, мова йде, про:

– створення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти як постійно діючого, колегіального органу, що займається реалізацією державної політики у сфері забезпечення якості вищої освіти;

– надання академічної автономії ВНЗ, що полягає у наданні кожному вищому навчальному закладу права впроваджувати власні освітні та наукові програми;

– закріплення фінансової та господарської автономії, шляхом забезпечення самостійності при відкритті власних рахунків, отриманні кредитів, розпорядженні майном та землею;

– закріплення права засновувати наукові парки та підприємства, що займаються науково-дослідницькою діяльністю, розробкою перспективних напрямків наукових досліджень;

– значне посилення ролі студентського самоврядування, що має можливості активно відстоювати права та інтереси студентів, а також брати участь у виборів ректорів та деканів;

– прозорість функціонування ВНЗ, що полягає у тому, що кожен ВНЗ зобов'язаний опублікувати на власному сайті документи про результати фінансової діяльності, у тому числі кошториси, звіти про їх виконання тощо;

– встановлення обов'язку ВНЗ оприлюднювати в мережі Інтернет підсумки щорічного внутрішнього моніторингу якості освіти;

– закріплення нової процедури обрання ректорів, деканів та завідувачів кафедр та визначено строки їх повноважень;

– впровадження європейської системи ступенів вищої освіти (молодший бакалавр, бакалавр, магістр, доктор філософії, доктор наук);

– запровадження нової системи типів ВНЗ: університетів (універсальні навчальні заклади), інститутів

та академій (галузевих навчальних закладів) та коледжів (де готують спеціалістів до рівня молодшого бакалавра та/або бакалавра);

– закріплення конкурентної системи державного замовлення та ін.

Таким чином, як видно із вище зазначеного, чинний Закон України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 р. закріпив багато прогресивних ідей, необхідних для подальшого розвитку системи вищої освіти в Україні та наближення до європейських стандартів.

Окремо хотілося б звернути увагу на те, що Закон України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 р. чітко сформулював завдання, що ставляться перед будь-яким ВНЗ в Україні, у відповідності до ст. 26 зазначеного Закону: 1) провадження на високому рівні освітньої діяльності, яка забезпечує здобуття особами вищої освіти відповідного ступеня за обраними ними спеціальностями; 2) участь у забезпеченні суспільного та економічного розвитку держави через формування людського капіталу; 3) формування особистості шляхом патріотичного, правового, екологічного виховання, утвердження в учасників освітнього процесу моральних цінностей, соціальної активності, громадянської позиції та відповідальності, здорового способу життя, вміння вільно мислити та самоорганізовуватися в сучасних умовах; 4) забезпечення органічного поєднання в освітньому процесі освітньої, наукової та інноваційної діяльності; 5) створення необхідних умов для реалізації учасниками освітнього процесу їхніх здібностей і талантів; 6) збереження та примноження моральних, культурних, наукових цінностей і досягнень суспільства; 7) поширення знань серед населення, підвищення освітнього і культурного рівня громадян; 8) налагодження міжнародних зв'язків та провадження міжнародної діяльності в галузі освіти, науки, спорту, мистецтва і культури; 9) вивчення попиту на окремі спеціальності на ринку праці [6]. Безперечно, кожне з цих положень має окреме змістове наповнення та має реально втілюватися у функціонуванні ВНЗ в Україні.

Окрему увагу в Законі України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 р. приділено питанню про керівництво ВНЗ. У відповідності до ст. 34 цього Закону безпосереднє управління діяльністю вищого навчального закладу здійснює його керівник (ректор, президент, начальник, директор тощо). Його права, обов'язки та відповідальність визначаються законодавством і статутом ВНЗ [6].

Варто відмітити, що Закон України «Про вищу освіту» відводить виняткову роль у функціонуванні ВНЗ організації його внутрішнього життя саме керівнику ВНЗ. Так, з однієї сторони, керівник ВНЗ є його представником у відносинах з державними органами, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами та діє без довіреності в межах повноважень, передбачених цим Законом і статутом ВНЗ.

З іншої сторони, на керівника ВНЗ покладено виконання значної кількості функцій, спрямованих на організацію діяльності самого ВНЗ. Так, у відповідності до ч. 3 ст. 34 Закону

керівник ВНЗ в межах наданих йому повноважень: 1) організовує діяльність ВНЗ; 2) вирішує питання фінансово-господарської діяльності ВНЗ, затверджує його структуру та штатний розпис; 3) видає накази і розпорядження; 4) дає доручення, обов'язкові для виконання всіма учасниками освітнього процесу і структурними підрозділами ВНЗ; 5) відповідає за результати діяльності ВНЗ перед засновником (засновниками) або уповноваженим ним (ними) органом (особою); 6) є розпорядником майна і коштів; 7) забезпечує виконання фінансового плану (кошторису), укладає договори; 8) призначає на посаду та звільняє з посади працівників; 9) забезпечує охорону праці, дотримання законності та порядку; 10) визначає функціональні обов'язки працівників; 11) формує контингент осіб, які навчаються у ВНЗ; 12) відраховує з ВНЗ та поновлює на навчання в ньому здобувачів вищої освіти за погодженням з органами студентського самоврядування та первинними профспілковими організаціями осіб, які навчаються (якщо дана особа є членом профспілки), з підстав, установлених чинним законодавством України; 13) забезпечує організацію та здійснення контролю за виконанням навчальних планів і програм навчальних дисциплін; 14) контролює дотримання всіма підрозділами штатно-фінансової дисципліни; 15) здійснює контроль за якістю роботи педагогічних, науково-педагогічних, наукових та інших працівників та ін. [6].

Незважаючи на здобутки Закону України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 р., очевидним є те, що не можна зупинятися на досягнутому. Отже, необхідні подальші кроки, спрямовані на вдосконалення системи вищої освіти в Україні. На наш погляд, подальші перспективи реформування вищої освіти в Україні не можна розглядати відірвано від програмних документів, що визначають основні напрями такого реформування, а також конкретизують цілі, завдання та основні етапи реформування системи вищої освіти в Україні. Варто відзначити те, що за роки незалежності України було створено досить багато різних програмних документів (концепцій, стратегій), спрямованих на реформування системи вищої освіти в Україні. Сьогодні окремі з таких програмних документів називаються «Біла книга». Ця назва запозичена з практики Європейського Союзу. Як правило, білою книгою (англ. «White Papers») називають розроблений експертами та офіційними службами програмний документ (програму дій), що закріплює основні напрямки діяльності Європейського Союзу у певній сфері. Інколи створенню Білої книги передує створення Зеленої книги, що фактично використовується як фундамент або база для створення Білої книги. Функціональне призначення Зеленої книги зводиться до започаткування консультативної роботи, а також узгодження різних позицій щодо того питання, з якого в майбутньому планується створити Білу книгу.

На сьогодні у сфері вищої освіти України проектів Білих книг існує декілька. Це, наприклад, Біла книга національної освіти України 2009 р., або галузева Біла книга − Біла книга

з реформування української юридичної освіти 2014 р. [7;8]. Крім того, існує проект Стратегії реформування вищої освіти в Україні до 2020 року [9]. Хоча мова йде лише про проект стратегії, разом із тим, цей документ чітко визначив стан вищої освіти в Україні на теперішньому етапі її розвитку, сформулював мету освітньої реформи, її основні завдання, принципи та механізми здійснення тощо.

Безперечно, ці програмні документи мають важливе значення, оскільки вони мають визначити «дорожню карту» подальшого реформування сфери вищої освіти в Україні. Ми переконані у тому, що має бути прийнятий офіційний програмний документ подальшого реформування сфери вищої освіти в Україні. Такий документ може називатися як «Білою книгою» так і «стратегією». Його основне призначення, на наш погляд, має полягати у комплексному підході до реформування вищої освіти в Україні, її європеїзації, відповіді на ті актуальні питання, що постали у цій сфері. Зокрема, мова йде про проблеми: недостатньої практичної складової у навчальному процесі; недостатньої орієнтації навчального процесу на європейській досвід та практику; об'єктивну потребу у збільшенні кількості студентів та викладачів, які б володіли європейськими мовами та ін. Разом із тим, на наш погляд, цей програмний документ має закріпити лише базові положення, що мають стати фундаментом для розробки більш детальних програм реформування вищої освіти у межах окремих галузей освіти і науки. Це, насамперед, обумовлене тим, що існує певна галузева специфіка, яку досить складно врегулювати в межах якогось одного загального документа. Таким чином, поряд із загальною стратегією, або концепцією, реформування вищої освіти в Україні мають бути розроблені галузеві стратегії, або концепції, реформування окремих галузей освіти та науки. Вони мають виходити з загальних орієнтирів, що мають бути сформульовані на рівні загального програмного документа. Проте, перевагою таких галузевих концепцій є те, що вони дають можливість більш детально визначити напрями реформування окремих галузей освіти і науки, що не можливо зробити в межах одного загального документа.

Таким чином, підсумовуючи все вище зазначене, можна зробити наступні висновки:

Європеїзація вищої освіти в Україні є об'єктивно необхідною. Цей напрямок реформування вітчизняної вищої освіти дозволить підняти її на якісно новий рівень, привести її у відповідність до світових та, зокрема, європейських стандартів. У минуле має відійти негативна радянська спадщина та проблеми, що виникли у сфері вищої освіти за доби незалежності України. Немає сумнівів у тому, що сьогодні ВНЗ в Україні мають готувати фахівців високого рівня з тих спеціальностей, що є об'єктивно необхідними для українського суспільства та держави.

Підґрунтям європейського вектору розвитку вітчизняної вищої освіти є, перш за все, міжнародні договори, підписані Україною. Так в

Угоді юридично закріплено європейський вибір України та необхідність виконання низки обов'язків, в тому числі і у сфері вищої освіти: 1) реформування та модернізації систем вищої освіти; 2) сприяння зближенню у сфері вищої освіти, що відбувається в рамках Болонського процесу; 3) підвищення якості та важливості вищої освіти; 4) поглиблення співробітництва між ВНЗ тощо. Очевидно, що ці положення Угоди мають бути реалізовані на практиці у діяльності ВНЗ в Україні.

Європеїзація вищої освіти в Україні має знайти своє відображення, в першу чергу, на рівні національного законодавства України у цій сфері. Так, Закон України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 р. комплексно врегулював правові, організаційні, фінансові засади функціонування системи вищої освіти в Україні. Закріпив низку позитивних зрушень.

Подальша європеїзація вищої освіти в Україні має ґрунтуватися на прийнятті низки офіційних програмних документів, які мають визначити «дорожню карту» реформування вищої освіти в Україні. На наш погляд, необхідно прийняти базовий програмний документ – «Білу книгу реформування вищої освіти в Україні».

Список використаних джерел:

1. Конвенція про визнання кваліфікацій з вищої освіти в європейському регіоні: Конвенція Ради Європи, ООН від 11.04.1997 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_308.

2. Спільна декларація міністрів освіти Європи «Європейський простір у сфері вищої освіти», підписана у Болоньї 19 червня 1999 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_525.

3. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Угода: Європейський Союз; Європейське співтовариство з атомної енергії від 27.06.2014 року // Офіційний вісник України. – 2014. – № 75. – Т. 1. – Ст. 83.

4. Конституція України від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

5. Про освіту: Закон України від 23 травня 1991 р. № 1060-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 34. – Ст. 451.

6. Про вищу освіту: Закон України від 01 липня 2014 р. №1556-VII//Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 37-38. – Ст. 204.

7. Біла книга національної освіти України [Електронний ресурс].– Режим доступу: http://master-vpu25.ucoz.ua/druk/bila_kniga_kompetenciji.doc.

8. Біла книга з реформування української юридичної освіти [Електронний ресурс].– Режим доступу: http://zdr.knu.ua/ua/biblioteka-1/bila-knyha-z-reformuvannia-ukrainskoi-iurydychnoi-osvity.

9. Стратегія реформування вищої освіти в Україні до 2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http: // old.mon.gov.ua/img/zstored/files/HE%20Reforms%20Strategy%2011_11_2014.pdf.

Губанова Т. О. Європеїзація вищої освіти в Україні: сучасний стан та перспективи

Стаття присвячена дослідженню сучасного стану та перспектив становлення в Україні вищої освіти європейського рівня. В статті проведений аналіз міжнародних договорів України, які регламентують питання про вищу освіту, а також досліджені основні здобутки Закону України «Про вищу освіту». Автор пропонує продовжити процес європеїзації вищої освіти в Україні. Для ефективності цього процесу пропонується офіційно прийняти програмний документ, який би визначив основні засади подальшої освітньої реформи. Крім того, пропонується створити окремі програми реформування галузей освіти і науки в Україні.

Ключові слова: вища освіта, європеїзація, освітня реформа, законодавство про вищу освіту.

Губанова Т. А. Европеизация высшего образования в Украине: современное состояние и перспективы.

Статья посвящена исследованию современного состояния и перспектив становления в Украине высшего образования европейского уровня. В статье проведен анализ международных договоров Украины, регламентирующих вопросы о высшем образовании, а также исследованы основные достижения Закона Украины «О высшем образовании». Автор предлагает продолжить процесс европеизации высшего образования в Украине. Для эффективности этого процесса предлагается официально принять программный документ, который бы определил основные принципы дальнейшей образовательной реформы. Кроме того, предлагается создать отдельные программы реформирования отраслей образования и науки в Украине.

Ключевые слова: высшее образование, европеизация, образовательная реформа, законодательство о высшем образовании.

УДК 355.257.2 (477)

НЕДОЛІКИ ПРАВОТВОРЧОСТІ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ – УЧАСНИКІВ БОЙОВИХ ДІЙ

Котляренко Лідія Теодорівна,

доктор біологічних наук, професор, професор кафедри криміналістичних експертиз, Національна академія внутрішніх справ

Котляренко Олександр Петрович,

ад'юнкт, полковник юстиції, Військовий інститут Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Kotlyarenko L. T., Kotlyarenko A. P. The lawmaking drawbacks in the area of social protection of serviceman – members of combat actions.

The state of the rights and privileges of servicemen, participated in hostilities (members of the antiterrorist operation) is investigated. The current state of the law-making in the field of social protection of servicemen is considered. The legal impacts of the current lawmaking in this area were determined and the ways to overcome them. The necessity of withdrawal rules on termination of additional military vacations was emphasized.

Key words: human and civil rights; military – involved in the fighting (participated in hostilities); law-making; social protection; psychological rehabilitation.

Події на Сході України розширили сферу дії системи соціального захисту. Виникла потреба здійснення соціального захисту військовослужбовців – учасників антитерористичної операції, які захищають незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України. Учасників антитерористичної операції віднесено до категорії учасників бойових дій [1], що надає їм право користуватися гарантіями соціального захисту ветеранів війни.

Гостроту окресленого питання ілюструють проведені двічі у Верховній Раді України слухання на тему «Проблеми учасників антитерористичної операції та шляхи їх вирішення» (8 липня 2016 року) та на тему «Державні гарантії соціального захисту учасників антитерористичної операції, Революції Гідності та членів їхніх родин: стан і перспективи» (19 жовтня 2016 року).

Проголосивши свою незалежність, Україна стала на шлях побудови власної демократичної, соціальної, правової держави та громадського суспільства. Серед інших фундаментальних проблем, що постали перед

молодою державою, є утвердження, забезпечення, гарантування конституційних прав і свобод людини, що не можуть бути скасовані. Сьогодні особливо гостро це стосується тих громадян, які в умовах складної військово-політичної ситуації, що склалася внаслідок збройної агресії Росії проти України, виконують свій конституційний обов'язок захищати Вітчизну. Ефективність реалізації прав військовослужбовців, у першу чергу, залежить від досконалості законодавства, що встановлює відповідні правові гарантії. Тому дослідження новел законодавства в цій сфері, прийнятого з урахуванням досвіду набутого під час антитерористичної операції (далі – АТО), на сьогодні є необхідним.

Хоча проблемі, що розглядається у цій статті, приділили увагу у своїх наукових працях, зокрема, В. І. Дяченко, С. І. Дячук, А. М. Колодій, І. М. Коропатнік, М. В. Кравченко, Л. П. Медвідь, С. П. Пасіка, В. Й. Пашинський, М. В. Сорочишин, М. С. Туркот, питання реалізації прав, пільг і гарантій військовослужбовців – учасників бойових дій (учасників АТО) на сьогодні є малодослідженим.

Мета статті полягає в ревізії сучасної правотворчості у сфері соціального захисту військовослужбовців, виявленні недоліків та пошуку шляхів їх подолання.

Розвиток правової системи України супроводжується інтенсивним оновленням законодавства. Необхідність створення великої кількості нормативно-правових актів у короткий час стає причиною їх невисокої якості. Аналізуючи чинне законодавство України, можна виявити численні недоліки, зумовлені недотриманням вимог техніки нормопроектування. Недоліки в нормативно-правових актах – передумова правореалізаційних та правозастосувальних помилок.

Конституція України визначила, що захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України є обов'язком громадян України [2, ст. 65]. Основною формою виконання цього обов'язку, який полягає в повсякденному здійсненні конкретних завдань, є військова служба – державна служба особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України, пов'язаній із захистом Вітчизни [3, ст. 2].

Військовослужбовці – громадяни України, які проходять військову службу у Збройних Силах України, інших військових формуваннях, передбачених законом. Особливості проходження служби покладають на військовослужбовців певні обмеження основних прав і свобод, зокрема, таких як: свободи пересування, вільного вибору місця проживання, вільного залишення території України, участі у діяльності політичних партій, страйках та демонстраціях, заняття підприємницькою діяльністю тощо [4]. Службова діяльність і побут цієї категорії громадян детально регламентовані, часто пов'язані з підвищеним ризиком для життя і здоров'я.

У зв'язку з цим, держава зобов'язалась забезпечувати соціальний захист військовослужбовців та членів їхніх сімей, закріпивши цей обов'язок в Основному Законі України та деталізувавши його у За-

коні України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» (далі – Закон). У ньому визначено, що соціальний захист військовослужбовців – діяльність (функція) держави, спрямована на встановлення системи правових і соціальних гарантій, що забезпечують реалізацію конституційних прав і свобод, задоволення матеріальних і духовних потреб військовослужбовців, підтримання соціальної стабільності у військовому середовищі. Військовослужбовці користуються усіма правами і свободами людини та громадянина, гарантіями цих прав і свобод, закріпленими в Конституції України та законах України, з урахуванням особливостей, встановлених цим та іншими законами. У зв'язку з особливим характером військової служби, яка пов'язана із захистом Вітчизни, військовослужбовцям надаються визначені законом пільги, гарантії та компенсації [5], які частково мають відшкодувати навантаження, пов'язані з особливостями проходження військової служби.

Через триваючий збройний конфлікт та вторгнення іноземного агресора на територію нашої держави нині утворилася категорія громадян, які потребують підвищеної уваги держави, – це учасники бойових дій (учасники АТО) та члени їх сімей. Вказана група потребує особливого підходу до її потреб – гідне соціальне забезпечення, шанобливе ставлення до них та моральне визнання державою, створення належних умов для підтримання їх здоров'я та активного довголіття.

Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу» встановив, що гарантії правового і соціального захисту громадян України, які виконують конституційний обов'язок щодо захисту Вітчизни, забезпечуються відповідно до Законів України «Про Збройні Сили України», «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» та іншими законами [3]. Аналогічний бланкетний характер містить пункт 8 статті 10-[1] Закону, згідно з яким військовослужбовцям додаткові відпустки у зв'язку з навчанням, творчі відпустки та соціальні відпустки надаються відповідно до Закону України «Про відпустки». Інші додаткові відпустки надаються їм на підставах та в порядку, визначених відповідними законами України. Крім того, у пункті 10 статті 10 Закону, що має назву «Пільги військовослужбовцям та членам їх сімей» зазначено: «військовослужбовці та члени їх сімей, які мають право на пільги, гарантії та компенсації відповідно до цього Закону, користуються пільгами, гарантіями та компенсаціями, встановленими для громадян України законами та іншими нормативно-правовими актами».

Таким чином, утворено взаємозв'язок нормативно-правових актів у сфері соціально-правового захисту військовослужбовців, які мають одночасно два і більше спеціальних статусів з зазначеного випливає, що військовослужбовець який є учасником бойових дій, має, зокрема, права і пільги, визначені Законами України

«Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» та «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [6].

Однак, тут є один парадокс. З одного боку необхідною умовою захисту прав людини є належна державна організація суспільства. А з іншого – держава є потенційним порушником прав людини.

На підтвердження вказаного наведемо свіжий приклад: 20 грудня 2016 року Конституційний Суд України за поданням Верховного Суду України визнав неконституційним обмеження у 2016 році максимального розміру пенсії військовослужбовцям, обґрунтувавши таке рішення положеннями Конституції України та правовим статусом військовослужбовців, які потребують особливого захисту, а їхні права – особливих гарантій. Проте, незадовго до проголошення цього рішення прийнято закон, підписаний Президентом України, щодо обмеження максимального розміру пенсій військовослужбовцям у 2017 році.

Отже, надання державою військовослужбовцям відповідних гарантій, що певним чином мають відшкодовувати додаткові навантаження, безпосередньо пов'язано з особливостями виконання ними обов'язків військової служби. Проте, провівши навіть поверхневий аналіз останніх змін до Закону, можна зробити висновок, що в Україні зберігається стійка тенденція до зниження рівня соціальної захищеності військовослужбовців, неспроможності держави виконувати в повному обсязі взяті на себе перед ними зобов'язання. Особливої гостроти сьогодні набули проблеми забезпечення прав військовослужбовців на відпустки, відпочинок, освіту, охорону здоров'я та медичну допомогу.

Проблему малоефективності існуючої системи соціального захисту окремих категорій громадян, зокрема учасників АТО, та подальше погіршення цієї ситуації окреслює й у «Національній стратегії у сфері прав людини» [7], що загалом спрямована на удосконалення діяльності держави щодо утвердження та забезпечення прав і свобод людини, вирішення системних проблем у зазначеній сфері. Результатом виконання Стратегії має стати запровадження в Україні ефективного (доступного, зрозумілого, передбачуваного) механізму реалізації та захисту прав і свобод людини, а також створення системи соціальної, медичної та психологічної реабілітації учасників АТО для їх повернення до нормального життя.

Законодавство України, що регулює основи соціального захисту військовослужбовців, наразі активно розвивається. За час проведення АТО на Сході України було прийнято чимало нормативно-правових актів, спрямованих на покращення соціального статусу цієї групи громадян. Водночас низка позитивних змін стосується виключно військовослужбовців, які були мобілізовані на особливий період. Для військовослужбовців за контрактом сучасна законотворча діяльність у сфері соціального захисту загалом має декларативний характер. Подекуди прийняті зміни та доповнення взагалі є хаотичними, безсистемними, недостатньо обґрунтованими й відверто помилковими,

що навряд чи можуть бути виправдані виключно реальними можливостями держави. У зв'язку з чим, на наше переконання, проблеми соціального блоку у Збройних Силах України не тільки не вирішуються, але й значно поглиблюються.

За період проведення в Україні часткової мобілізації, оголошеної Указом Президента України від 17 березня 2014 року № 303 «Про часткову мобілізацію», до цього часу було прийнято двадцять три закони України, якими внесені зміни до Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей». З них вісім стосувалися виключно змін до згаданого Закону, також шість і чотири закони відповідно вносили зміни у статтю 10-[1] (відпустки) та статтю 11 (охорона здоров'я). Щоб переконатися в антиконституційності такої правотворчості проведемо невеликий аналіз найбільш кричущих змін.

Так, 27 березня 2014 року прийнятий Закон України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» № 1166-VII. Згідно з його положеннями, у супереч вимогам статті 22 Конституції України, із статті 1-[2] «Гарантії соціального і правового захисту військовослужбовців та членів їх сімей» Закону було виключено частину третю (яка слугувала своєрідним «фільтром» від антиконституційних змін) про недійсність нормативно-правових актів, що обмежують права та пільги військовослужбовців. Таким чином було «легалізовано» та одночасно запроваджено такі обмеження. Згаданим законом військовослужбовці та члени їх сімей були остаточно позбавленні низки пільг: на санаторно-курортне лікування, 50-відсоткової знижки на комунальні послуги, безоплатного проїзду тощо. «Винятковий цинізм» таких змін полягає в тому, що у спеціальному Законі, призначеному гарантувати конституційні положення щодо недопущення звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод, фактично й було закріплено таку можливість. Законодавцями не було взято до уваги навіть складну військово-політичну ситуацію в державі, неприховану агресію Російської Федерації, блокування військових частин та установ Збройних Сил України, що дислоковані в Автономній Республіці Крим, триваючу мобілізацію.

Варто нагадати, що Законом України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» № 107-VI від 28 грудня 2007 року з частини другої статті 1-[2] було виключено аналогічну за змістом норму про те, що визначені законом пільги, гарантії та компенсації, *не можуть бути скасовані чи призупинені без їх рівноцінної заміни*. Згідно з Рішенням Конституційного Суду України № 10-рп/2008 від 22 травня 2008 року таку зміну було визнано неконституційною, однак до попередньої редакції ця частина статті досі не змінено.

20 травня 2014 року Верховною Радою України прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення оборонно-мобілізаційних питань під час проведення мобілізації» № 1275-VII. Цим законом внесено зміни до

статті 10-[1] Закону, якими припинено надання в особливий період військовослужбовцям низки відпусток, крім відпусток за сімейними обставинами та з інших поважних причин тривалістю не більш як 10 календарних днів, відпусток військовослужбовцям-жінкам у зв'язку з вагітністю та пологами, для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, відпусток у зв'язку з хворобою або для лікування після тяжкого поранення. Тобто вказаним Законом, в суперечність вимогам статей 22, 64 Конституції України щодо недопущення обмеження конституційних прав і свобод людини, крім випадків, передбачених Конституцією України (в умовах воєнного або надзвичайного стану), в котре на невизначений термін (особливий період) було припинено право військовослужбовців на більшість видів відпусток (у зв'язку з навчанням, творчі відпустки, соціальні відпустки тощо). Отже, такі зміни до Закону унеможливили отримання військовослужбовцями додаткових відпусток, а тому обмежили (звузили) раніше існуючі їх можливості для реалізації цього права.

Така ситуація спричинила необхідність внесення змін. Через місяць був зареєстрований відповідний проект закону (реєстр. № 4079а). У пояснювальній записці до нього зазначено, що припинення згаданих видів відпусток військовослужбовцям є нераціональним і тому їх слід поновити. Обгрунтовуючи необхідність його прийняття, автор законопроекту констатував, що припинення цих відпусток повністю позбавляє військовослужбовців права отримати вищу освіту, без відриву від виконання службових обов'язків, що є неприпустимим у правовій державі. Проте, в ході розгляду законопроекту народними депутатами України, такі положення були вилучені. В результаті чого, 4 липня 2014 року було прийнято Закон України № 1589-VII «Про внесення змін до деяких законів України щодо додаткових гарантій соціального захисту військовослужбовців в особливий період». Незважаючи на його «соціальну» спрямованість, що прямо випливає з самої назви закону, він все ж зберіг неконституційну норму про припинення вказаних відпусток військовослужбовцям, яка є чинною й до сьогодні, тобто вже понад два роки. Цікаво, що Головне науково-експертне управління Верховної Ради України у висновку на проект цього закону пропонувало надавати матеріальну компенсацію за невикористану частину додаткових відпусток.

Плутанини в цьому питанні добавив Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку проходження військової служби та питань соціального захисту громадян України, які проходять військову службу під час особливого періоду» від 15 січня 2015 року № 116-VIII. Зокрема пункт 17 статті 10-[1] Закону був викладений у новій редакції: «В особливий період з моменту оголошення мобілізації до часу введення воєнного стану або до моменту прийняття рішення про демобілізацію військовослужбовцям надаються відпустки, передбачені *частинами* першою, шостою та дванадцятою цієї

статті…». При цьому автори закону допустили порушення правил законодавчої техніки, адже у вказаній статті відсутні частини, очевидно мались на увазі *пункти*, про що зазначено у пункті 19 цієї ж статті. Така фрагментарна правотворча діяльність породжує недовершеність правового регулювання, що не відповідає принципу юридичної визначеності як складової конституційного принципу верховенства права, а також конституційним принципам справедливості та рівності (статті 21 і 24 Конституції України), з яких випливає вимога ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає довільного трактування у правозастосовній практиці та неминуче призводить до сваволі, а в даному випадку – до порушень прав військовослужбовців та необхідності їх поновлення.

Також варто наголосити, що з метою забезпечення вирішення нагальних питань соціального захисту й реабілітації учасників АТО, Президентом України був підписаний Указ «Про додаткові заходи щодо соціального захисту учасників антитерористичної операції» від 18 березня 2015 року № 150, який зокрема, активізував законодавчі ініціативи у цій сфері.

Очевидно з його урахуванням, 14 травня 2015 року прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення рівня соціального захисту окремих категорій ветеранів війни» № 426-VIII. Він закріпив норму у декількох законах щодо надання додаткових відпусток окремим категоріям ветеранів війни (учасникам бойових дій) із збереженням заробітної плати тривалістю 14 календарних днів на рік. Зокрема статтю 12 «Пільги учасникам бойових дій та особам, прирівняним до них» Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» доповнено нормою про надання *пільги* у виді додаткової відпустки, а Закон України «Про відпустки» доповнено новою статтею 16-[2] «Додаткова відпустка окремим категоріям ветеранів війни».

При цьому зміни до Закону, в частині скасування норми про припинення надання відпусток військовослужбовцям в умовах особливого періоду або застереження щодо не поширення такого обмеження на військовослужбовців – учасників бойових дій, не внесені. Отже в законодавстві одночасно існує два нормативно-правових акти, що порізному регулюють одне і те ж питання. Наявна неузгодженість (колізія) двох спеціальних норм права, закріплених у двох спеціальних нормативно-правових актах однакової юридичної сили. Реалізувати на практиці таке право (пільгу) військовослужбовцям – учасникам бойових дій (близько 250 тис. осіб) не представляється можливим.

В теорії права колізія норм права вирішується шляхом вибору тієї норми, що стосується конкретного випадку (юридичного факту). Існує декілька способів визначення нормативно-правового акту, яким слід керуватися. Скажімо, в пункті 1 Листа Міністерства юстиції України від 26

грудня 2008 року № 758-0-2-08-19 зазначено: «У разі неузгодженості між нормами, виданими одним і тим самим нормотворчим органом, застосовується акт, виданий пізніше, навіть якщо прийнятий раніше акт не втратив своєї чинності. Така неузгодженість може виникнути внаслідок того, що прийняття нової норми не завжди супроводжується скасуванням «застарілих» норм з одного й того ж питання» [8]. Відтак, є підстави вважати, що при вирішенні питання надання військовослужбовцям – учасникам бойових дій вищезгаданої додаткової відпустки слід керуватися нормами Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту». Проте практика показує, що командири (начальники) військових частин (установ) відмовляють військовослужбовцям у наданні додаткових відпусток, керуючись вимогами Закону про їх припинення. Це вимагає оперативного втручання з боку Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Конституційного Суду України та інших державних інституцій. Адже коли до порушення конституційних прав і свобод призводить застосування законів, щодо яких є сумніви в конституційності їх положень, саме останній зобов'язаний вирішувати питання про їх відповідність Конституції України.

Ще одним проблемним питанням для військовослужбовців залишається проходження психологічної реабілітації, яка є складовою їх права на охорону здоров'я.

3 листопада 2015 року прийнятий Закон України «Про внесення зміни до статті 11 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» № 742-VIII. Вказана стаття була доповнена абзацом такого змісту: «Військовослужбовці, учасники бойових дій та прирівняні до них особи, особи, звільнені з військової служби, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції чи виконували службово-бойові завдання в екстремальних (бойових) умовах, *в обов'язковому порядку* повинні пройти безоплатну психологічну, медико-психологічну реабілітацію у відповідних центрах з відшкодуванням вартості проїзду до цих центрів і назад. Порядок проведення реабілітації та відшкодування вартості проїзду встановлюється Кабінетом Міністрів України». Згідно прикінцевих положень цього Закону, Кабінету Міністрів України доручено у місячний строк прийняти відповідні нормативно-правові акти. Проте, Уряд одразу «поспішив» їх приймати, і на теперішній час виконав це доручення частково.

Лише через вісім місяців Постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 року № 528 було затверджено «Порядок виплати грошової компенсації вартості проїзду учасників антитерористичної операції до реабілітаційних установ для проходження психологічної реабілітації та назад». А Проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення психологічної реабілітації учасників антитерористичної операції», підготовлений ще у лютому 2016 року, так і залишився проектом [10]. На сьо-

годні основними підзаконними нормативно-правовими актами у цій сфері є постанова Кабінету Міністрів України від 31 березня 2015 року № 221, якою затверджений «Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів щодо психологічної реабілітації учасників антитерористичної операції», «Положення про психологічну реабілітацію військовослужбовців Збройних Сил України, які брали участь в антитерористичній операції, під час відновлення боєздатності військових частин (підрозділів)», затверджене Наказом Міністерства оборони України від 9 грудня 2015 року № 702 та «Інструкція про організацію санаторно-курортного лікування, медичної та медико-психологічної реабілітації у Збройних Силах України», затверджена Наказом Міністерства оборони України від 4 листопада 2016 року № 591.

Начебто вищезгаданий закон розширив можливості військовослужбовців щодо збереження їх здоров'я. Проте, закріпивши обов'язок проходження реабілітації, Уряд не визначив Порядок її проведення. В свою чергу, Міністерство оборони України у згаданій Інструкції розширило перелік категорій осіб, що можуть направлятися на реабілітацію (у розріз норми Закону), при цьому обмежило учасників АТО на «обов'язковість» її проходження, шляхом встановлення таких застережень як: «наявність медичних показань» та «у межах видатків, передбачених у кошторисі».

Відсутність єдиного загальнодержавного Порядку проведення психологічної реабілітації нівелює обов'язковість її проходження. Відтак, вирішення питання щодо проходження реабілітації залежить не від бажання військовослужбовця, а від наявності у нього медичних показань. При цьому, основним каменем спотикання для її проходження, як зазначалось раніше, є припинення надання військовослужбовцям додаткових відпусток. Тому на сьогодні пройти реабілітацію вони можуть лише під час своєї щорічної (основної) відпустки.

По за всяким сумнівом, соціальні гарантії стосовно військовослужбовців – запорука боєздатності нашої армії та впевненості військових у майбутньому. Таким чином, є нагальна необхідність скасувати норму про припинення відпусток. Водночас, з точки зору забезпечення системності законодавства, потрібно без зволікань внести зміни до Закону, доповнивши його такими положеннями:

1) військовослужбовцям, статус яких визначений Законом України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», надаються додаткові пільги, гарантії та компенсації, визначені вказаним законом (яку внести до статті 1-^{2} Закону);

2) військовослужбовцям, статус яких визначений Законом України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», надається додаткова відпустка із збереженням грошового забезпечення тривалістю 14 календарних днів на рік (яку внести до статті 10-^{1} Закону);

3) військовослужбовцям, які підлягають проходженню психологічної, медико-психологічної реабілітації відповідно до абзацу шостого пункту

1 статті 11 цього Закону, на період реабілітації надається реабілітаційна відпустка, в порядку визначеному Кабінетом Міністрів України (яку внести до статті 11 Закону).

На підставі проведеного аналізу окремих законодавчих новел у сфері соціального захисту військовослужбовців можна зробити висновок, що принцип ієрархії правових актів за їх юридичною силою так і не став складовою сучасного правового мислення та практичної діяльності законодавчого органу. Головний дефект правотворчого процесу в Україні полягає в тривалій несформованості конституційного порядку як системи правових цінностей, що є вищим імперативом для функціонування людини та суспільства. Конституційні норми поки що не стали ціннісною основою загальнонаціонального суспільного договору, гарантією прав і свобод громадян, а продовжують залишатися недієвими, створюючи ілюзію опіки держави, що у свою чергу знижує толерантність у суспільстві, ступінь суспільної довіри до інститутів публічної влади. Потрібно переглянути формальну традицію конституціоналізму та перейти на сучасні стандарти європейської соціальної, правової держави, правовим ядром якої є пріоритет прав людини.

Правотворча діяльність у цій сфері є особливо важливою для згаданої категорії громадян, а тому, для підтримання соціальної стабільності у військовому середовищі, вона повинна здійснюватися виключно на основі фундаментальних наукових досліджень і експертних оцінок, науково обґрунтованою, теоретично змодельованою, прогнозованою, вивіреною й апробованою.

Список використаних джерел:

1. Про внесення зміни до статті 6 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»: Закон України від 6 травня 2014 року № 1233-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 26. – Ст. 900.

2. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

3. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25 березня 1992 року № 2232-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 385.

4. Про Збройні Сили України: Закон України від 6 грудня 1991 року № 1934-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 9. – Ст. 108.

5. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей: Закон України від 20 грудня 1991 року № 2011-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 15. – Ст. 191.

6. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту сімей: Закон України від 22 жовтня 1993 року № 3551-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 45. – Ст. 425.

7. Національна стратегія у сфері прав людини, затверджена Указом Президента України від 25 серпня 2015 року № 501. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/501/2015.

8. Щодо практики застосування норм права у випадку колізії: лист Міністерства юстиції України від 26 грудня 2008

року № 758-0-2-08-19. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0758323-08.

9. Про затвердження Порядку проведення психологічної реабілітації учасників антитерористичної операції: проект постанови Кабінету Міністрів України. – 2016. – 11 березня. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dsvv.gov.ua/zvyazky-z-hromadskistyu/hromadske-obhovorennya/zaproshujemo-do-obhovorennya-5.html.

Котляренко Л. Т., Котляренко О. П. Недоліки правотворчості у сфері соціального захисту військовослужбовців – учасників бойових дій

Досліджено стан реалізації прав і пільг військовослужбовців – учасників бойових дій (учасників антитерористичної операції). Розглянуто сучасний стан правотворчості у сфері соціального захисту військовослужбовців. Визначено правові колізії поточної законотворчості у цій сфері. Запропоновано шляхи їх подолання. Наголошено на необхідності відміни норми про припинення додаткових відпусток військовослужбовцям.

Ключові слова: права людини та громадянина; військовослужбовці – учасники бойових дій; правотворчість; соціальний захист; психологічна реабілітація.

Котляренко Л. Т., Котляренко А. П. Недостатки правотворчества в сфере социальной защиты военнослужащих – участников боевых действий

Исследовано состояние реализации прав и льгот военнослужащих – участников боевых действий (участников антитеррористической операции). Рассмотрено современное состояние правотворчества в сфере социальной защиты военнослужащих. Определены правовые коллизии текущего законотворчества в этой сфере. Предложены пути их преодоления. Отмечена необходимость отмены нормы о прекращении дополнительных отпусков военнослужащим.

Ключевые слова: права человека и гражданина; военнослужащие – участники боевых действий; правотворчество; социальная защита; психологическая реабилитация.

ПРО УДОСКОНАЛЕННЯ ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ ЦЕНТРАЛЬНОЮ ВИБОРЧОЮ КОМІСІЄЮ УКРАЇНИ

Tsvirkoun Y. I. On improvement of execution of court decisions by the Central election commission of Ukraine.

The article reveals theoretical aspects of the liability for the failure of enforcement of judicial decisions in administrative cases against resolutions, actions or inactivity of the Central election commission of Ukraine, it`s grounds and procedure of implementation. It also examines the problem of the liability of this collective authority of public administration for the failure of enforcement of judicial decisions in administrative cases.

Key words: liability, failure to enforce judicial decisions, revision of decisions, actions or inactivity Central election commission of Ukraine, collective public administration body.

Цвіркун Юрій Іванович

суддя Вищого адміністративного суду України, кандидат юридичних наук, здобувач кафедри адміністративного та господарського права Запорізького національного університету

Конституцією України визнано нашу державу як демократичну, соціальну, правову та закріплено низку положень щодо її соціальної відповідальності. Однак на практиці ці конституційні приписи втілюються поки що недостатньо. На жаль, соціальна відповідальність держави закінчується лише ухваленням судового рішення не на користь суб'єкта владних повноважень, який діє в її інтересах. Проблемне виконання судових рішень, зокрема, у «виборчих спорах» породжують необхідність посилення існуючих заходів впливу на державу за допущення бездіяльності.

З огляду на це, необхідним є здійснення теоретичного дослідження особливостей відповідальності Центральної виборчої комісії України за невиконання судових рішень у адміністративних справах, рівня закріплення у чинних нормативно-правових актах цього правового інституту. Вирішення цих питань дозволяє визначити стратегічні напрямки реального забезпечення захисту прав і свобод громадян від свавілля державних колегіальних структур.

Дослідження питань соціальної та адміністративної відповідальності в контексті теорії соціальної правової держави, політичної демократії й громадянського суспільства відображено у працях К. Басіна,

А. Башняка, Л. Богачової, Ю. Бисаги, М. Василика, К. Гаджієва, В. Давидович, В. Ільїна, В. Корнієнко, О. Крентовської, І. Ледях, О. Літошенко, О. Мельника, Н. Оніщенка, Ю. Осокіної, А. Панаріна, Т. Парсонс, Л. Петражицького, С. Перегудова, П. Рабіновича, У. Ростоу, П. Сорокіна, А. Сіленко, В. Согріна, А. Соловйова, С. Серьогіної, О. Тофлера, Ю. Шемшученка та ін. Водночас по за увагою дослідників залишаються питання відповідальності Центральної виборчої комісії України як колегіального суб'єкта публічної адміністрації за невиконання судових рішень у адміністративних справах щодо оскарження її рішень, дій чи бездіяльності.

Як відмічає П. Рабінович, «права людини – це певні можливості людини, які необхідні для задоволення потреб її існування та розвитку в конкретно історичних умовах, об'єктивно визначаються досягнутим рівнем розвитку суспільства і забезпечені обов'язками інших суб'єктів» [1, с. 20]. Статтею 55 Конституції України передбачено, «що права і свободи людини і громадянина захищаються судом» [2]. Однак їх забезпечення та гарантування нерозривно пов'язані з інститутом відповідальності держави перед людиною.

Судовий захист є одним із найбільш ефективних правових засобів відновлення порушених прав. На жаль, проблема невиконання судових рішень в Україні є актуальною з моменту набуття нею незалежності та залишається кричущою. Це стосується як рішень проти держави та державних органів, так і проти приватних осіб. Крім того, має місце невиконання судових рішень як національних судів, так і міжнародних судових органів.

Визначаючи обов'язковість судових рішень, слід звернути увагу на те, що законодавець встановлює не тільки заходи процесуального примусу, а й юридичну відповідальність учасників адміністративного процесу за невиконання чи недобросовісне виконання судових рішень, тим самим забезпечуючи державний примус щодо охорони суспільних відносин у публічно-правовій сфері.

Юридичною гарантією виконання рішення суду має бути встановлена законом відповідальність за невиконання рішення суду. У науковій літературі юридичну відповідальність називають феноменом соціальної відповідальності, що «полягає у встановленні чинним законодавством негативних наслідків вчиненого правопорушення, настання яких викликає гарантовану можливість застосування до винної особи заходів державного примусу» [3, с. 7].

Серед ознак юридичної відповідальності виділяють такі: «вона встановлюється лише нормативно-правовими актами, реалізується через норми процесуального права та застосовується відповідними державними органами (посадовими особами) за скоєне правопорушення з метою покарання винної особи» [4, с. 5].

У своїй роботі «Юридична відповідальність: природа, форми реалізації та права людини» К. В. Басін пропонує розуміти «юридичну відповідальність як юридичний обов'язок дотримання та виконання вимог

права, реалізованого у правомірній поведінці суб'єктів права, яка схвалюється і заохочується державою, а в разі його порушення – обов'язку правопорушника зазнати осуд, обмеження прав матеріального, організаційного або особистісного характеру чи засудження» [5, с. 5].

Отже, як вбачається із зазначеного вище, більшість наукових досліджень щодо природи юридичної відповідальності в цілому спрямовані на вивчення застосування заходів з боку саме держави до особи. Всі вони зводяться до виникнення негативних наслідків для особи, яка притягується до відповідальності компетентними органами.

Однак, у демократичній правовій державі взаємовідносини органів влади і громадян будуються як паритетні й справедливі.

Не можемо не погодитися із Л. І. Петражицьким, який зазначає, що з політичного погляду відносинами соціальної справедливості, за яких лише можлива свобода особи, можуть бути відносини, за яких свобода прямо залежить від сутності влади, а дійсне народовладдя – від дійсної свободи особи.

Якщо говорити про доступ громадян України до реалізації передбаченого статтею 38 Основного Закону права вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, то саме Центральна виборча комісія України є тим колегіальним органом, покликаним забезпечувати дотримання цих прав. Нормальне функціонування відповідного органу має забезпечуватися державою. Суб'єкти виборчого процесу – зокрема, громадяни України не повинні бути обмежені у праві на відновлення гарантованих прав як з причин відсутності певних механізмів, так і іншої протиправної бездіяльності відповідного органу.

Частиною третьої статті 172 Кодексу адміністративного судочинства України передбачено, що рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії України щодо встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму оскаржуються до Вищого адміністративного суду України. Усі інші рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії України, члена цієї комісії оскаржуються до Київського апеляційного адміністративного суду [8].

За правилами частини другої відповідної статті Кодексу адміністративного судочинства України виборець (громадянин, який має право голосу у відповідних виборах або референдумі) може оскаржити рішення, дію чи бездіяльність виборчої комісії, комісії з референдуму, членів цих комісій, якщо таке рішення, дія чи бездіяльність порушує виборчі права або інтереси щодо участі у виборчому процесі чи процесі референдуму його особисто [8].

Законом України № 1401-VIII від 02 червня 2016 року Конституцію України доповнено статтею 129-1, згідно із якою судове рішення є обов'язковим до виконання. Держава забезпечує виконання судового рішення у визначеному законом порядку. Контроль за виконанням судового рішення здійснює суд.

Статтею 6 §1 Конвенції про захист прав людини і основоположних сво-

бод від 04 листопада 1950 року ETS № 005 передбачено, що «Кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом» [9].

Європейський суд з прав людини у справі «Іванов проти України» зазначив, що «право на судовий захист, яке гарантується статтею 6 §1 може стати недіючим, якщо національне законодавство держави-учасниці Конвенції дозволяє, щоб остаточне обов'язкове судове рішення залишалось не виконуваним на шкоду однієї із сторін. Доступ до суду також охоплює можливість виконання судового рішення без необґрунтованих затримок» [10].

Отже, одним з головних чинників реалізації покладеного на адміністративні суди завдання та ефективного захисту є безумовне виконання судових рішень. Саме виконання судових рішень є складовою права на справедливий суд та однією із процесуальних гарантій доступу до суду, що передбачено статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Відповідно до Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи 1787 (2011) від 26 січня 2011 року «Виконання рішень Європейського суду з прав людини» існування основних системних недоліків, які викликають велику кількість повторюваних висновків щодо порушення Конвенції, пов'язані, зокрема, із хронічним невиконанням рішень національних судів (широко розповсюджене, зокрема, в Росії та Україні).

У Резолюції підкреслюється, що Україна повинна терміново розробити та прийняти комплексну стратегію щодо вирішення ситуації, за якої значна кількість остаточних судових рішень залишається невиконаною, а також – запровадити ефективні внутрішні засоби правового захисту [11].

Чинне законодавство передбачає кримінальну, адміністративну, цивільну, дисциплінарну відповідальність та застосування штрафних санкцій за невиконання судового рішення.

Кримінальна відповідальність настає за умисне невиконання службовою особою вироку, рішення, ухвали, постанови суду, що набрали законної сили, або перешкоджання їх виконанню, а також умисне невиконання службовою особою рішення Європейського суду з прав людини (стаття 382 Кримінального кодексу України) – карається штрафом у відповідних сумах або позбавленням волі на певні строки з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років. Застосування штрафу або позбавлення волі здійснюється відповідно до ступеня суспільної небезпеки вчиненого злочину [12].

Адміністративна відповідальність настає за залишення посадовою особою без розгляду окремої ухвали суду чи окремої постанови судді або невжиття заходів до усуненні зазначених у них порушень закону, а так само несвоєчасна відповідь на окрему ухвалу суду чи окрему постанову судді (стаття 185-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення) – тягнуть за собою накладення штрафу [13].

Цивільна відповідальність настає за завдання шкоди невиконанням

судового рішення, тобто шкода, завдана фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, дією чи бездіяльністю органу державної влади або органу місцевого самоврядування (стаття 1173 Цивільного кодексу України), відшкодовується за загальними правилами, встановленими цивільним законодавством України [14].

Дисциплінарна відповідальність настає за невиконання чи неналежне виконання службових обов´язків, перевищення своїх повноважень, а також за вчинок, який порочить особу як державного службовця або дискредитує заклад, установу, підприємство чи державний орган, в якому особа працює, в тому числі й за невиконання судових рішень. Дисциплінарна відповідальність передбачена дисциплінарними статутами, Кодексом законів про працю України, іншими законами України.

Однак, станом на сьогодні ситуація щодо виконання судових рішень у адміністративних справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності Центральної виборчої комісії України є складною та невирішеною. Зокрема, судові рішення Вищого адміністративного суду України, ухвалені на користь суб'єктів відповідного виборчого процесу, Центральна виборча комісія України виконувала не завжди. При цьому жодний вид зазначеної відповідальності до цього суб'єкта публічної адміністрації на практиці не застосовувався. Це пов'язано із різними чинниками, в тому числі з тим, що даний суб'єкт за порядком функціонування і ухвалення рішень є колегіальним.

На приклад можна навести адміністративну справу № 875/81/14 за позовом політичної партії «Народний фронт» до Центральної виборчої комісії України, третя особа, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору, на стороні позивача: Городецький Олександр Євгенович, про визнання протиправною та скасування постанови Центральної виборчої комісії України від 23 вересня 2014 року № 1084, зобов'язання вчинити певні дії.

Вищий адміністративний суд України постановою від 26 жовтня 2014 року скасував судове рішення суду першої інстанції, а позовну заяву задовольнив. Постанову Центральної виборчої комісії України від 23 вересня 2014 року № 1084 «Про відмову в реєстрації кандидата у народні депутати України Городецького О. Є.» визнав протиправною та скасував. Зобов'язав Центральну виборчу комісію України вчинити дії щодо реєстрації кандидата у народні депутати України Городецького О. Є., висунутого 14 вересня 2014 року політичною партією «Народний фронт» на VI позачерговому з'їзді партії, включеного до виборчого списку цієї партії під № 57 в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі на позачергових виборах народних депутатів України 26 жовтня 2014 року [15].

Цією ж постановою Вищого адміністративного суду України від 26 жовтня 2014 у справі № 875/81/14 встановлено, що позивач відповідає всім складовим статусу кандидата в народні депутати, які встановлені статтею 9 Закону України «Про ви-

бори народних депутатів України», також ним здані всі документи, передбачені статтею 54 цього Закону. Крім того, в цьому судовому рішенні міститься висновок про обрання способу відновлення порушеного права у вигляді зобов'язання відповідача (Центральної виборчої комісії України) вчинити дії щодо реєстрації Городецького О.Є. кандидатом в народні депутати.

Однак постановою Центральної виборчої комісії України від 10 листопада 2014 року № 2148 «Про виконання судового рішення» в реєстрації кандидата у народні депутати України Городецького О. Є. відмовлено [16].

Не погоджуючись із відповідним рішенням суб'єкта владних повноважень у листопаді 2014 року Городецький О.Є. знову звернувся з позовом до Центральної виборчої комісії України до Київського апеляційного адміністративного суду, в якому просив: визнати протиправною та скасувати постанову Центральної виборчої комісії України від 10 листопада 2014 року № 2148.

Постановою Київського апеляційного адміністративного суду від 14 листопада 2014 року у справі № 875/414/14 у задоволенні адміністративного позову Городецького О. Є було відмовлено [17].

Постановою Вищого адміністративного суду України від 17 лютого 2015 року постанову Київського апеляційного адміністративного суду від 14 листопада 2014 року скасовано та прийнято нову постанову. Адміністративний позов Городецького Олександра Євгеновича задоволено частково. Визнано протиправною та скасовано постанову Центральної виборчої комісії України від 10 листопада 2014 року № 2148 «Про виконання судового рішення». Адміністративний позов Городецького Олександра Євгеновича в частині зобов'язання Центральної виборчої комісії внести зміни до протоколу… повернуто позивачу. В іншій частині адміністративного позову відмовлено [18].

Окремо слід зазначити, що відповідне судове рішення в частині відмови у задоволенні позову мотивоване тим, що позовні вимоги, пов'язані з визнанням дій суб'єкта владних повноважень щодо невиконання судового рішення протиправними і зобов'язанням його виконати судове рішення, яке набрало законної сили, та похідні від цього позовні вимоги (зокрема, визнання протиправними дій та визначення способу виконання судового рішення), не є встановленим способом захисту порушеного права в позовному провадженні в адміністративному судочинстві, а процесуальні питання, пов'язані з виконанням судових рішень в адміністративних справах урегульовані розділом V Кодексу адміністративного судочинства України.

Такі висновки суду ґрунтуються на нормах процесуального права, які закріплені у чинному кодифікованому нормативно-правовому акті України. Слід погодитися, що у правовій державі задоволення позову судом щодо зобов'язання суб'єкта владних повноважень виконати рішення суду, яке набрало законної сили, є просто абсурдним.

Однак, як за результатами розгляду першої, так і другої з цих справ, ухвалені судові рішення, які набрали законної сили, залишились не виконаними, що призвело до порушення виборчих прав позивача. Крім того, відповідальність за невиконання даних судових рішень до порушника не застосована, отже і не дотримана **правоохоронна** функція держави – забезпечення прав і свобод громадян.

Розділяємо думку С. В. Яремчук про те, що у правовій державі юридична відповідальність повинна застосовуватися не тільки до приватних осіб, а й до суб'єктів публічного права. В той же час, держава як суб'єкт права має певну специфіку – вона виступає у внутрішньодержавних правовідносинах і реалізує свої права і обов'язки тільки за допомогою спеціально створених публічних органів. Враховуючи, що переважно правовідносини у сфері державного управління забезпечуються участю виконавчих (адміністративних) органів державної влади, саме їх дія буде підставою для юридичної відповідальності держави перед приватною особою. Питання про винуватість державних органів і посадових осіб не повинно бути пов'язане з юридичною відповідальністю держави. Воно входить до змісту різних видів юридичної відповідальності і співставляти їх не варто [19].

В свою чергу, на наш погляд, складність притягнення до відповідальності спричинена колегіальним характером суб'єкта публічної адміністрації, яким є Центральна виборча комісія України як державний орган, що має нести відповідальність не перед приватною особою, а перед державою, яка, в свою чергу, сама формує свій апарат управління та підбирає кадровий склад.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що на сьогодні в Україні проблема невиконання судових рішень є вкрай актуальною та потребує негайного розв'язання. При чому повторюваність такого «невиконання» колегіальними суб'єктами публічної адміністрації свідчить про впевненість у безкарності їх членів та відсутності побоювань понести за це відповідальність.

На нашу думку, відповідальність за невиконання судових рішень у справах адміністративної юрисдикції Центральною виборчою комісією України має невизначений характер, що, в свою чергу, призводить до незабезпечення відновлення порушеного права осіб. Тому держава має створити відповідний механізм, який надасть реальну можливість судового захисту прав громадян і юридичних осіб з подальшим забезпеченням виконання судових рішень. Отже, у реаліях українського сьогодення нормативне врегулювання питань виконань судових рішень у виборчих спорах Центральною виборчою комісією України потребує удосконалення шляхом закріплення відповідних приписів, у тому числі й санкцій.

Список використаних джерел:

1. Рабінович П. М. Основоположні права людини: соціально-антропна сутність, змістова класифікація / П. М. Рабінович // Право України. – 2010. – № 2. – С. 18-23.

2. Конституція України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ligazakon.ua.

3. Бисага Ю. Ю. Юридична відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування: теоретико-правове дослідження: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / Ю. Ю. Бисага; Київський Національний університет ім. Тараса Шевченка – К., 2011. – 20 с.

4. Літошенко О. С. Адміністративна відповідальність в системі юридичної відповідальності: автореф. дис. канд. наук: 12.00.07/ О. С. Літошенко; Київський національний економічний університет – К., 2004. – 16 с.

5. Басін К. В. Юридична відповідальність: природа, форми реалізації та права людини: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / К. В. Басін; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України – К., 2006. – 15 с.

6. Оніщенко Н. М. Деякі підходи до вивчення комунікативних властивостей права / Н. М. Оніщенко // Комунікація. Науково-практичний посібник. – 2013. – № 3 – С. 8-18.

7. Петражицкий Л. И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности / Л. И. Петражицкий – СПб. : Лань, 2000. – 606 с.

8. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ligazakon.ua.

9. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04 листопада 1950 року ETS № 005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ligazakon.ua.

10. Рішення Європейського суду з прав людини від 15 жовтня 2009 року у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» (Заява № 40450/04) [Електронний ресурс] // http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974_479

11. Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи 1787 (2011) від 26 січня 2011 року «Виконання рішень Європейського суду з прав людини» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz/docs/1188_rez_1787.htm

12. Кримінальний кодекс України № 2341-III від 5 квіт. 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ligazakon.ua.

13. Кодекс України про адміністративні правопорушення № 8073-X від 7 груд. 1984 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ligazakon.ua.

14. Цивільний кодекс України № 435-IV від 16 січн. 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ligazakon.ua.

15. Постанова Вищого адміністративного суду України № 875/81/14 від 24 жовтня 2014 року у справі [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41067620

16. Постанова Центральної виборчої комісії України № 2148 від 10 листопада 2014 року «Про виконання судового рішення» [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v2148359-14

17. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду № 875/414/14 від 14 листопада 2014 року у справі [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41391954

18. Постанова Вищого адміністративного суду України № 875/414/14 від 17

лютого 2015 року у справі [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42744148

19. Яремчук С. В. Деякі підходи до формування юридичної відповідальності держави перед особою. / С. В. Яремчук // Митна справа. – Київ, 2014. – № 2(92). – С. 8-14.

Цвіркун І. О. Про удосконалення виконання судових рішень Центральною виборчою комісією України.

Досліджено теоретичні аспекти відповідальності за невиконання судових рішень у адміністративних справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності Центральної виборчої комісії України, підстави та порядок її реалізації. Розглянуто питання щодо проблем притягнення до відповідальності даного колегіального суб'єкта публічної адміністрації за невиконання судових рішень у адміністративних справах.

Ключові слова: відповідальність, невиконання судових рішень, оскарження рішень, дій чи бездіяльності, Центральна виборча комісія України, колегіальні суб'єкти публічної адміністрації.

Цвиркун И. О. Об усовершенствовании исполнения судебных решений Центральной избирательной комиссией Украины.

Исследованы теоретические аспекты ответственности за невыполнение судебных решений по административным делам относительно обжалования решений, действий или бездеятельности Центральной избирательной комиссии, основания и порядок ее реализации. Рассмотрены вопросы по проблемам привлечения к ответственности данного коллегиального субъекта публичной администрации за невыполнение судебных решений по административным делам.

Ключевые слова: ответственность, невыполнение судебных решений, обжалование решений, действий или бездействия, Центральная избирательная комиссия Украины, коллегиальные субъекты публичной администрации.

УДК 342.5

МОНІТОРИНГ СУДОВИХ ПРОЦЕСІВ: УЗАГАЛЬНЕННЯ ПРАКТИКИ

Iushkevych O. G. Monitoring of judicial processes: generalization of practice.

The article reviews practical issues of providing monitoring of judicial processes aiming to improve citizens control over activities of judicial bodies, using experience of the non – governmental organization "Anti-Corruption Council" project "Fair trial" (c. Kharkiv).

Key words: monitoring, judge, behavior of a judge, court trial proceeding citizens control.

Юшкевич Олена Геннадіївна

кандидат юридичних наук, доцент кафедри загальноправових дисциплін Факультет № 6 Харківського національного університету внутрішніх справ

Міжнародна практика засвідчує, що моніторинг судових процесів є важливим, багатогранним інструментом підтримки судової реформи, підвищує прозорість здійснення правосуддя. Незалежний моніторинг судових процесів виявляє як слабкі, так і сильні сторони правосуддя, а також дає можливість розробити рекомендації щодо вдосконалення правозастосування, впровадження яких сприятиме поліпшенню системи відправлення правосуддя, дотримання прав людини та принципу верховенства права.

Присутність громадськості заохочує суди вдосконалювати дотримання гарантій справедливого судового розгляду, що має своїм наслідком відновлення довіри населення України до суду.

Окремі питання моніторингу судових процесів неодноразово були предметом дослідження О. Банчука, Р. Куйбіди, М. Середи, тощо. Окремі дослідження проводила Організація з безпеки співробітництва в Європі (ОБСЕ), результатами яких стало видання низки посібників та рекомендацій [1, 2, 3]. Моніторинг застосування судами міста Києва Кримінального процесуального кодексу України реалізовувався Секретаріатом Уповноваженого Верховної Ради [4].

Серед численних громадських організацій, що здійснюють моніторинг судових процесів, слід звернути увагу на діяльність громадської організації «Антикорупційна рада» (ГО «АКР»), що впроваджує проект «Справедливий суд» у місті Харкові. Здійснюючи моніторинг судових процесів нетривалий час, учасники цього проекту мають певний досвід щодо практики

застосування чинного законодавства та теоретичних розробок у сфері здійснення судочинства судами міста Харкова та області.

Метою даної статті є розгляд практичних проблем з якими постійно стикається громадськість при здійсненні моніторингу судових процесів на шляху здійснення громадського контролю органів судової влади, використовуючи досвід ГО «АКР» проект «Справедливий суд» (м. Харків).

Моніторинг судових процесів у судах м. Харкова та області проводиться з метою визначення фактичного стану застосування чинного законодавства України у сфері діяльності органів судової влади щодо здійснення правосуддя.

Моніторинг судових процесів передбачає використання методу спостережень, що полягає в отриманні даних спеціально підготовленими особами (громадськими засідателями), які під час судового засідання фіксують факти (дії чи бездіяльність суддів, учасників судового процесу, інші обставини перебігу судового засідання тощо) згідно зі спеціально розробленими звітами громадського засідателя, що складаються з певного переліку питань. Звіти громадських засідателів піддаються аналізу, на підставі якого визначається форма реагування на виявлені порушення: складання скарг (до голови суду, керівника апарату суду, членів Ради суддів України у Харківській області, територіального підрозділу державної судової адміністрації у Харківській області), розробка висновків щодо справедливості винесеного судом рішення, публікація у засобах масової інформації, соціальних мережах, написання відкритих листів, проведення виступів на телебаченні, винесення недовіри від громадськості тощо.

Громадські засідателі проекту «Справедливий суд» будують свою роботу на принципах офіційності (завчасне сповіщення суду про дату проведення моніторингу), професійності (мають сертифікат щодо проходження базового теоретичного тренінгу у сфері судочинства), невтручання (уникнення будь-яких зовнішніх реакцій на перебіг судового процесу), безсторонності (утримання від висловлення підтримки якій-небудь стороні під час проведення моніторингу), конфіденційності (не розголошення конфіденційної інформації стосовно учасників судового процесу), поваги до суду (неухильне дотримання правил поведінки у приміщенні суду, зокрема, залі судового засідання).

Моніторинг судових процесів проводиться безпосередньо під час відкритих судових засідань у судах першої та апеляційної інстанцій міста Харкова та області. Для проведення моніторингу формується група із декількох громадських засідателів (3-7 чоловік). Критеріями відбору громадських засідателів проекту «Справедливий суд» є мотивація до участі у моніторингу, відсутність конфлікту інтересів, наявність можливості систематичної участі у дослідженні протягом тривалого часу.

Громадські засідателі проекту «Справедливий суд» спостерігають за судовими процесами в 11 районних

судах м. Харкова та Апеляційному суді Харківської області, Вовчанському районному суді Харківської області, Дергачівському районному суді Харківської області, Харківському районному суді Харківської області з липня 2016 року. Всього було 160 візитів до суду, за результатами яких заповнені звіти громадських засідателів. Проте, для аналізу використана менша кількість звітів, оскільки громадські засідателі проекту «Справедливий суд» не завжди могли потрапити на судове засідання з різних причин (перенесення судових засідань, обмеженість місць для сидіння у залі судових засідань). У таких випадках фіксувалися лише доступні факти та обставини (можливість доступу до приміщення суду, умови очікування відвідувачами початку судового розгляду їхніх справ, якість послуг та спілкування працівників суду з відвідувачами суду, повнота і якість інформації щодо місця та часу судового засідання тощо).

Предметом моніторингу громадськими засідателями проекту «Справедливий суд» є декілька видів судових процесів: резонансні процеси; за запрошенням однієї із сторін процесу; всі судові процеси, що здійснює певний суддя; за запрошенням голови суду, якщо він вважає, що на певному процесі будуть провокації.

Такий підхід гарантує можливість отримання об'єктивної інформації щодо здійснення судочинства у м. Харкові та області загалом. Громадські засідателі проекту «Справедливий суд» спостерігають за судовими процесами з позиції звичайних громадян, які не дають жодних оцінок, а лише фіксують наявність чи відсутність певних юридично значимих обставин та фактів. За наявності масовості, повторюваності, типовості такі дані можуть бути свідченням існування певних якісних характеристик судової практики, що не можуть бути виявлені при традиційному аналізі (розгляд окремих судових справ чи ухвалення окремих судових рішень, інформація від учасників, власні спостереження тощо) [4].

Доступ до приміщення суду. У кожному суді діють Правила пропуску осіб до приміщень судів та на їх територію транспортних засобів [5]. За результатами моніторингу практично всі громадські засідателі проекту «Справедливий суд» без будь-яких перешкод потрапляють до приміщення суду, за виключенням Апеляційного суду Харківської області та Шевченківського районного суду м. Харкова. У зазначених судах завжди встановлюється особа громадського засідателя та запитується мета візиту.

Інформація про час і місце проведення судових засідань. З метою забезпечення принципу гласності судового процесу відповідно до Законів України «Про судоустрій і статус суддів» [6], «Про доступ до публічної інформації» [7] інформація про дату та час розгляду, склад суду, єдиний унікальний номер справи, сторони у справі, суть справи, форма судочинства є відкритою та має бути невідкладно оприлюдненою на офіційному веб-порталі судової влади України та на інформаційному стенді у приміщенні суду. Громадські засідателі отримують таку інформацію на сайті

суду, інформаційних стендах безпосередньо в приміщенні суду та оцінюють її точність і достовірність.

Було виявлено, що у резонансних справах зазначена інформація не збігається, на сайті суду та інформаційних стендах. При цьому на сайті суду взагалі відсутні відомості про номер справи, сторони у справі, суть справи. Інколи взагалі не має інформації про розгляд справи на день розгляду.

Проте слід відмітити, що лише в Апеляційному суді Харківської області разом із всією інформацією по справі окремо зазначається номер зали судового засідання, що є дуже зручним для звичайного громадянина.

Доступ у судове засідання. Положеннями ст. 11 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [6], процесуальних кодексів регламентовано, що розгляд справ у судах відбувається відкрито, крім випадків, установлених законом. У відкритому судовому засіданні мають право бути присутніми будь-які особи.

Під час моніторингу громадські засідателі зафіксували наступні порушення принципу відкритості судового процесу: заборона присутності громадських засідателів у зв'язку із відсутністю вільних місць, заперечення знаходження громадських засідателів з боку учасників розгляду, вимога судді та працівників суду надати пояснення, можливість присутності громадських засідателів після отримання дозволу судді, заборона проводити відеофіксацію судового засідання тощо.

Місце проведення. Згідно ч. 8 ст. 11 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [6], процесуальних кодексів судові засідання проводяться виключно у спеціально обладнаному для цього приміщенні суду: залі засідань, яка придатна для розміщення сторін та інших учасників судового процесу і дає змогу реалізовувати надані їм процесуальні права і виконувати процесуальні обов'язки.

Слід сказати, що у більшості випадків судові засідання проводяться у залах судових засідань, окрім випадків проведення судового розгляду у кабінеті судді або відеоконференції у кабінеті головного спеціаліста з інформаційних технологій. Необхідно вказати на масові порушення ДБН В.2.2-26:2010 «Будинки і споруди. Суди», які передбачають, наприклад, що площа залів судових засідань розраховується виходячи з розрахунку не менше ніж 0,7 м^2 на одного відвідувача; що у залі судових засідань для розгляду кримінальних справ повинно бути передбачено не менше чотирьох окремих входів тощо [8]. Порушуються також ДБН В.1.1.7-2002 «Захист від пожежі. Пожежна безпека об'єктів», ДБН В.2.2-15-2005 «Будинки і споруди. Житлові будинки. Основні положення» щодо належного санітарного стану приміщень суду [9; 10].

Окремо слід наголосити на відсутності у деяких судах символів судової влади, передбачених ст. 16 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [4]. Зокрема, Державного Прапору України.

Своєчасність початку судового розгляду. У процесуальних кодексах чітко вказується, що у призначений для судового розгляду час голо-

вуючий відкриває судове засідання. Результати моніторингу свідчать, що судові засідання досить рідко розпочинаються вчасно. Крім того, затримка початку судового засідання в деяких справах може тривати не одну годину. А інколи після годинного очікування, секретар судового засідання може повідомити говорить про перенесення судового розгляду.

Серед причин несвоєчасного початку судового засідання необхідно вказати на неналежне планування та організацію суддями своєї роботи, запізнення учасників судового розгляду.

Технічна фіксація судового розгляду. Серед основних засад судочинства, визначених ст. 129 Конституції України [11], Законом України «Про судоустрій і статус суддів», процесуальними кодексами є повне фіксування судового процесу технічними засобами. Офіційним записом судового засідання є лише технічний запис, здійснений судом. Положеннями процесуальних кодексів визначається, що секретар судового засідання повідомляє про здійснення повного фіксування судового засідання, а також про умови фіксування судового засідання (розташування мікрофонів та необхідність промовця говорити в мікрофон, недопустимість одночасних виступів учасників адміністративного процесу, дотримання тиші в залі судового засідання).

У переважній більшості громадські засідателі фіксують повідомлення секретаря судового засідання про здійснення повного фіксування судового засідання, однак при цьому не повністю дотримуються положень Інструкції про порядок роботи з технічними засобами фіксування судового процесу (судового засідання» [12], зокрема технології (порядку здійснення) звукового запису.

Реалізація засад змагальності. Принцип змагальності сторін передбачає самостійне обстоювання сторонами своїх правових позицій, прав, свобод і законних інтересів. У громадських засідателів загалом склалось враження відносної рівності сторін, особливо у кримінальному судочинстві, зокрема прокурорів. Зафіксовані факти участі на судовому засіданні прокурорів без матеріалів кримінальних справ, порушення прокурорами процесуальних строків та порядку подання відповідних клопотань, знаходження прокурорів у нарадчій кімнаті, задоволення судом у більшості випадків клопотань лише прокуратури тощо. Крім того, під час спостережень привертає увагу помітна пасивність захисників сторін.

Наявність ознак недотримання суддею професійних стандартів поведінки. Положення Кодексу суддівської етики спрямовані на встановлення етичних стандартів, пов'язаних зі статусом судді [13]. Громадські засідателі спостерігають за ступенем дотримання з боку суддів стандартів належної професійної поведінки та фіксують окремі дії, що є несумісними з вимогами, встановленими Кодексом суддівської етики.

Систематичний характер мають порушення присяги суддів; не докладання всіх зусиль до того, щоб на думку розсудливої, законослухняної та поінформованої людини поведінка

судді була бездоганною; нехтування процедурою судового розгляду; залежність суддів від прокурорів та несповіщення про факти впливу останніх до уповноважених органів; відсутність неупередженості під час розгляду справи; не додержання елементарних моральних правил щодо тактовності, ввічливості, витримки й поваги до учасників судового процесу та вільних слухачів. Окремо слід сказати про неналежний зовнішній вигляд (відсутність мантії та нагрудного знаку, наприклад у всієї колегії у складі трьох суддів), обмін жестами з присутніми, залишення приміщення без оголошення перерви, користування суддями телефоном та читання преси у залі судового засідання під час колегіального розгляду судової справи.

Допит свідків. У більшості випадків до участі у судовому засіданні залучаються свідки. Проте, громадські засідателі постійно спостерігають порушення процедури приведення свідків до присяги. Інколи взагалі суд забуває привести свідка до присяги, інколи присяга промовляється, проте ані текст присяги, ані розписка про попередження про кримінальну відповідальність не підписуються свідком.

Привертає увагу ще той факт, що практично ніколи судді не запитують у свідка про відношення до справи і стосунки зі сторонами та іншими особами, які беруть участь у справі, та не з'ясовують, чи не відмовляється він з підстав, встановлених законом, від надання свідчень.

Дослідження доказів. Обов'язковим етапом під час розгляду судової справи є безпосереднє сприйняття і вивчення судом у судовому засіданні інформації про фактичні дані, представленої сторонами та іншими особами, які беруть участь у справі, за допомогою передбачених у законі засобів доказування на підставі принципів усності та безпосередності. У судових справах, в яких суддя проявляє явну упередженість, докази або взагалі не досліджуються, або досліджуються ті, які вигідні для певного учасника судового процесу. Наприклад, дослідження відеозаписів здійснюється дуже рідко з мотивів відсутності технічної можливості у суду це зробити. Інколи судді взагалі забувають запитати учасників судового процесу про їхню думку стосовно порядку дослідження доказів.

Винесення та проголошення рішення. Процесуальним законодавством встановлено порядок проголошення судового рішення. Як правило, судді обмежуються складанням і оголошенням лише резолютивної частини судового рішення, трапляються випадки, коли повний текст судового рішення не складається у строк п'яти діб з дня оголошення резолютивної частини. Суттєвим порушенням виявилося не оприлюднення на сайті Єдиного державного реєстру судових рішень готових текстів судових рішень у встановлений законом строк.

Як правило, судді запитують сторони про зрозумілість змісту судового рішення, порядку і строку його оскарження, оскільки після оголошення судового рішення судді повідомляють про закриття судового за-

сідання та швидко покидають залу судового засідання, залишаючи вирішення всіх питань на секретаря судового засідання.

Підсумовуючи аналіз результатів моніторингу судових процесів у судах м. Харкова та області, слід констатувати, що такий вид громадського контролю є необхідним в умовах судової реформи. Він дозволяє збирати об'єктивну інформацію про функціонування системи правосуддя в цілому, виявляти порушення чинного законодавства не лише з боку органів судової влади, а й прокурорів, адвокатів. На жаль, не кожен працівник органів судової влади та прокуратури належним чином виконує свої обов'язки. Громадськість в особі громадських організацій сьогодні має лише можливість фіксувати неправомірні дії та бездіяльність судових та правоохоронних органів під час моніторингу судових процесів, звертатися із скаргами до уповноважених органів. Це говорить про практичну відсутність у громадськості важелів впливу щодо притягнення працівників органів судової влади та прокуратури до юридичної відповідальності, щодо очищення органів влади від безвідповідальних працівників. Все це, у свою чергу, уповільнює проведення судової реформи у нашій країні.

Список використаних джерел:

1. Мониторинг судебных процессов. Справочное руководство [Електронный ресурс]. Режим доступа: www.osce.org/ru/odihr/102519?download=tru.

2. Справедливое судебное разбирательство в международном праве: юридический сборник [Електронный ресурс]. Режим доступа: www.osce.org/ru/odihr/100894?download=true.

3. Моніторинг судових процесів: посібник для практиків [Електронний ресурс]. Режим доступу: www.osce.org/uk/odihr/233511?download=true.

4. Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за результатами пілотного моніторингу застосування нового Кримінального процесуального кодексу України судами м. Києва [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://vl.ko.court.gov.ua/userfiles/file/Sud%201010%20(Volodarka)/Dopovid_KPK.pdf.

5. Правила пропуску осіб до приміщень судів та на їх територію транспортних засобів: Наказ Державної судової адміністрації України та Міністерства внутрішніх справ України від 12.09.2005 р. № 102/765 [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1322-05/conv.

6. Про судоустрій і статус суддів: закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-17.

7. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-17.

8. ДБН В.2.2-26:2010 «Будинки і споруди.Суди» [Електронний ресурс]. Режим доступу: specteh.dn.ua/images/stories/normativnye.../04_dbn_v.2.2-262010_sudi.pdf.

9. ДБН В.1.1.7- 2002 «Захист від пожежі. Пожежна безпека об'єктів» [Електронний ресурс]. Режим доступу: file:///C:/Users/elius/Downloads/dbn_v_1_1_7_2002_pozharnaya_bezopasnost_obektov_stroitelstva_ukr.pdf.

10. ДБН В.2.2-15-2005 «Будинки і споруди. Житлові будинки. Основні положення» Електронний ресурс]. Режим доступу: http://kga.gov.ua/files/doc/normy-derjavy/dbn/Budynky-i-sporudy-ZhYTLOVI-BUDYNKY-OSNOVNI-POLOZhENNJa-DBN-V22-15-2005.pdf.

11. Конституція України [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр.

12. Інструкція про порядок роботи з технічними засобами фіксування судового процесу (судового засідання): Наказ Державної судової адміністрації України від 20.09.2012 р. № 108 [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/v0108750-12.

13. Кодекс суддівської етики: рішення XI з'їзду суддів України від 22.02.2013 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://court.gov.ua/userfiles/Kodex%20sud%20etiki.pdf.

Юшкевич О. Г. Моніторинг судових процесів: узагальнення практики

У статті автор розглядає практичні проблеми здійснення моніторингу судових процесів на шляху посилення громадського контролю за діяльністю органів судової влади, використовуючи досвід громадської організації «Антикорупційна рада» проект «Справедливий суд» (м. Харків).

Ключові слова: моніторинг, суддя, поведінка судді, процедура судового розгляду, громадський контроль.

Юшкевич Е. Г. Мониторинг судебных процессов: обобщение и практики

В статье автор рассматривает практические проблемы, осуществления мониторинга судебных процессов на пути усиления общественного контроля за деятельностью органов судебной власти, используя опыт общественной организации «Антикоррупционный совет» проект «Справедливый суд» (г. Харьков).

Ключевые слова: мониторинг, судья, поведение судьи, процедура судебного разбирательства, общественный контроль.

УДК 340.1.

УКРАЇНА У ФОКУСІ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА: ІСТОРІЯ ТА ГЕОПОЛІТИЧНІ ВИКЛИКИ

Zakharchenko P. P. Ukraine in the focus of international law : history and geopolitical challenges.

The article is dedicated to actual issues of international development policy of Ukraine lath in the past and in the conditions of elective Agreement on Association with the European Union, and the Russian aggression in Crimea and the Donbas. Author generalized experience of diplomatic relatives establishment of the young state, declared by the act, dated August 24, 1991, with the republics of the former Soviet Union, the Member States of the EU and other countries of the world. Originating from the current international of Ukraine, the basic international legal agreements concluded by Ukraine, the possible ways and directions of its further activities in the integrated world were outlined.
During the existence of the independent Ukrainian state, the vector of its foreign policy orientation repeatedly changed: Eastern (Russia, CIS); Western (countries of European Union, the USA, Canada); Southern-Eastern (Turkey, the countries of the East).
Spacial attention was paid to the Association agreement of Ukraine with the EU in 2014, that defined not only the legal relationship with the EU, but also encourages Ukraine to social and economic reforms. It is the largest international legal document in the history of Ukraine by its scope and content.

Key words. international law, state independence, foreign policy, legal capacity, European Union, NATO, international agreements.

Захарченко Петро Павлович

доктор юридичних наук, професор кафедри історії права та держави юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

З проголошенням державної незалежності України 24 серпня 1991 р. на порядок денний перед новоствореною державою постали завдання формування власної зовнішньої політики. Саме цей сегмент діяльності держави «Україна» від моменту проголошення її незалежності до сьогодення потрапив у поле зору таких істориків права як С. Бостан, В. Макарчук, П. Музиченко, О. Кузьминець, О. Шевченко, О. Шкуратенко та інших. Аналізуючи нещодавню минувшину, вони поки що не актуалізували проблему геополітичних викликів для України в умовах анексії Криму та окупації окремих її територій російськими військами. Метою публікації є узагальнення досвіду набуття Україною повноцінної міжнародно-правової суб'єктності та окреслення її перспектив у сучасному глобалізованому світі.

Акт проголошення незалежності від 24 серпня 1991 р. не став відправною точкою, з якої почався

відлік суверенітету в очах інших країн. Лише після референдуму, що відбувся 1 грудня 1991 р., у ході якого майже 93 % населення висловилися за незалежність, розпочався процес визнання України як суб'єкта міжнародного права іноземними державам. Вже наступного дня – 2 грудня незалежність України визнала Польща, яка й стала першою країною, що започаткувала факт правової легітимізації молодої держави і зафіксувала на міжнародному рівні факт прагнення українців до самостійного економічного, політичного та духовного розвитку. Того ж дня Канада долучилася до цього процесу, а вже 3 грудня – був підписаний протокол про встановлення міжнародних відносин між Україною та Угорською Республікою. 4 грудня Україну визнали Литва та Латвія, 5 грудня – Росія, Болгарія, Аргентина, Болівія, Хорватія. Загалом, до кінця 1991 р. Україну визнало 57 держав світу, а за перший рік незалежності – 130 держав, 106 із яких налагодили з нею дипломатичні відносини [1, с. 86]. До нині Україну як незалежну суверенну державу визнали 174 країни світу і 171 встановили з нею дипломатичні відносини.

З огляду на участь України як засновника і учасника ООН у міжнародних відносинах ще в умовах її перебування як суб'єкта федерації у складі СРСР, 17 вересня 1992 р. вона приєдналася до Віденської конвенції про правонаступництво держав щодо договорів (1978 р.), тобто взяла на себе відповідальність за виконання міжнародних домовленостей, укладених Українською РСР у попередній період. Нагадаємо, що до здобуття незалежності, у складі уряду УРСР функціонувало повноцінне Міністерство зовнішніх справ, хоча самостійної зовнішньої політики воно не проводило. Його рішення на міжнародній арені були співзвучними з позицією одноіменного Міністерства СРСР.

Широкому визнанню самостійної Української держави сприяли її виважена внутрішня політика, що ґрунтувалася на принципах демократії, гуманізму і забезпеченні прав людини, а також її миролюбні зовнішньополітичні кроки, спрямовані на зміцнення безпеки у світі й розвиток міжнародної співпраці у всіх сферах. Зокрема, Верховна Рада 5 грудня 1991 р. виступила із Зверненням до парламентів і народів світу, де зазначалося: Українська держава буде неухильно дотримуватися норм міжнародного права, керуючись Загальною декларацією прав людини, міжнародними пактами про права людини, ратифікованими Україною, й іншими відповідними міжнародними документами. Було висловлено також намір приєднатись до Гельсінського Заключного акта[1*], який, зрештою, у лютому 1992 р. й був підписаний Президентом Л. Кравчуком.

Позаяк Україна географічно розташована на лінії розмежування Європи та Азії, то в основу національної концепції міжнародної політики був закладений принцип багатовекторності зовнішньополітичних орієнта-

[1] Підписаний 1 серпня 1975 р. у м. Гельсінкі (Фінляндія) главами держав і урядів 33 європейських країн, а також США і Канади документ зафіксував основоположні принципи міждержавних відносин.

цій. На найвищому політичному рівні їх визначалося, принаймні, три: східний (Росія, країни СНД); західний (країни Європейського Союзу, США, Канада); південно-східний (Туреччина, країни Сходу). Кожен українських президент визначав свої пріоритети. З перших років незалежності України Президент держави Л. Кравчук у зовнішній політиці взяв курс на дистанціювання від Росії і зближення з країнами Заходу, що передбачав набуття членства в НАТО, інтеграцію до ЄС. Другий Президент України Л. Кучма запропонував політику нейтралітету, яка передбачала одночасний з Росією вступ до НАТО та інтеграцію до ЄС. Після Помаранчевої революції Президент В. Ющенко відстоював західний вектор зовнішньої політики України, а у Верховній Раді та уряді намагалися її збалансувати за рахунок покращення відносин з Росією. У цей період відбулася активізація євроатлантичних прагнень України. На Бухарестському саміті НАТО, що відбувся на початку квітня 2008 р., держави-члени євроатлантичної спільноти визнали її перспективи на членство в НАТО, проте План дій щодо членства в НАТО, надано не було. На жаль, німецький канцлер Ангела Меркель та тодішній президент Франції Ніколя Саркозі заблокували надання Україні та Грузії Плану дій. Військова агресія Російської Федерацію в Грузію у 2008 р., анексія Криму та розв'язання збройного конфлікту на Сході України – це, у тому числі, й наслідок недалекоглядної політики провідних держав-членів Альянсу. Якби Україна мала б інший статус у відносинах з НАТО, навряд чи сьогодні Росія наважилася б на відкриту агресію [2].

За часів керівництва державою В. Януковича Україна перетворилася на політичний придаток Росії. Депутатами Верховної Ради, очільниками міністерств, у тому числі й силових, були громадяни Російської Федерації, частина яких так і не стала громадянами України. Позбавлений у 2015 р. Верховною Радою України статусу Президента, В. Янукович під час свого перебування на посту глави держави, виступав за позаблоковий статус України, а співпрацю з НАТО він визнавав лише в окремих, чітко окреслених напрямах. І, нарешті, після перемоги Революції Гідності вектор міжнародних відносин різко перемістився у бік Західної Європи загалом, та Європейського Союзу зокрема.

З усіх можливих альтернатив лише євроінтеграційний курс здатний забезпечити нашій державі гідне місце в сім'ї європейських народів. Для України інтеграція в Європейскьму Союзі – це рух країни до стандартів реальної, діючої демократії та цивілізованого, соціально орієнтованого ринкового господарства. Саме тому цей вектор є стратегічною метою державної політики України.

Після набуття чинності Угоди, Указом Президента України «Про затвердження стратегії інтеграції України до Європейського Союзу» від 11 червня 1998 р. було визначено основні напрями інтеграційного процесу, які включали такі заходи, як адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу; забезпечення прав людини;

економічна інтеграція та розвиток торгівельних відносин між Україною та Європейським Союзом; зміцнення основ демократії; співробітництво у забезпечення безпеки та охорони довкілля тощо. Мета і завдання євроінтеграційного курсу підпорядковані досягненню стратегічної мети України – набуття повноправного членства в Європейському Союзі.

Відповідно до встановлених Європейською Радою у 1993 р. критеріїв членства в Європейському Союзі країна-кандидат на вступ має досягти стабільності інститутів, що гарантують демократичний розвиток, забезпечити верховенство права, дотримання прав людини, захист національних меншин, існування функціонуючої ринкової економіки, а також здатність витримувати конкурентний тиск ринкових сил у рамках Союзу, бути готовою взяти на себе зобов'язання, які випливають із членства в Союзі [3, с. 10-13].

Відносини України із загальноєвропейськими структурами постійно поглиблювалися. У вересні 1995 р. Україна стала повноправним членом Ради Європи. У червні 1996 р. було затверджено Стратегію інтеграції до Європейського Союзу. У липні 1997 р. підписано «Хартію про особливе партнерство між Україною та Організацією Північноатлантичного договору», в якій країни НАТО визнавали нашу державу одним із ключових факторів забезпечення стабільності у Європі. У грудні 1999 р. прийнято Спільну стратегію Європейського Союзу щодо України, яку замінив План дій Україна – Європейський Союз, підписаний у лютому 2005 р. Термін його дії був розрахований на три роки[4]. Власне, стратегія Плану дій полягала у наданні Європейським Союзом певних стимулів в обмін на виконання Україною відповідних вимог, передбачених документом [5, с. 11]. Утім, у Плані дій не було враховано амбітну мету України щодо вступу в Європейський Союз.

Наступним етапом співробітництва мали стати підготовка угоди про вільну торгівлю та надання Україні статусу Асоційованого члена Європейського Союзу. Вона велася в умовах переговорного процесу, починаючи з березня 2007 р. Упродовж п'яти років було проведено 21 раунд переговорів щодо підготовки Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, проведено 18 раундів переговорів щодо створення зони вільної торгівлі.

Підписання Угоди про асоціацію між Європейським Союзом і Україною планувалося на 28 листопада 2013 р., але не відбулося. За кілька днів до початку саміту у Вільнюсі, керівники уряду України, як слухняні виконавці волі В. Януковича, вирішили призупинити процес підготовки до укладання Угоди про асоціацію з Європейським Союзом. Таке розпорядження було офіційно оприлюднено на той час Прем'єр-міністром України М. Азаровим. Натомість, на третьому саміті Європейського Союзу «Східне партнерство» у Вільнюсі 28 листопада 2013 р. Європейський Союз парафував подібні угоди з Молдовою та Грузією. Саме з цих подій і розпочалася в Україні Революція Гід-

ності, котра привела до ганебної втечі В. Януковича і його оточення до Росії та реанімації євроінтеграційного зовнішньополітичного курсу.

Угода про асоціацію України з Європейськими Співтовариствами, зрештою, була підписана новою постреволюційною владою у два етапи. Спочатку 21 березня 2014 р. під час позачергового саміту Україна – Європейський Союз Прем'єр-міністром А. Яценюком підписано політичну частину Угоди, а 27 червня 2014 р. в ході засідання Ради Європейчького Союзу Президентом України П. Порошенком та керівництвом Європейського Союзу і главами держав та урядів 28 держав – членів Європейського Союзу підписана й економічна частина, яка разом з рештою тексту Угоди становлять єдиний документ. 16 вересня 2014 р. Європейський Парламент ратифікував Угоду про асоціацію одночасно з Верховною Радою України (у вигляді телемосту). Стаття 4 Угоди про асоціацію, у котрій йдеться про встановлення Поглибленої та Всеосяжної Зони Вільної Торгівлі (ПВЗВТ),частково вступила в силу 1 січня 2016 р. Повністю Угода про асоціацію між Україною та Європейськими Співтовариствами набере чинності після її ратифікації усіма державами-членами Європейського Союзу, відповідно до національних процедур, а також Радою Європейського Союзу. Станом на листопад 2016 р. лише одна держава-член Європейського Союзу не повідомила про ратифікацію. Йдеться про королівство Нідерландів. Попри те, що її парламент ще 7 липня 2015 р. проголосував, а король на наступний день підписав акт ратифікації, громадяни, відповідно до національного законодавства, зібрали майже 430 тис. підписів (при необхідних 300 тис.) за проведення консультативного референдуму. Виборча рада Нідерландів призначила референдум, який відбувся 6 квітня 2016 р. Волевиявлення продемонструвало такі результати: за явки виборців, що становила 32, 28 % проти підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським співтовариством проголосувало 61% учасників референдуму, за – понад 38 %. Нині Європейська комісія та Україна очікують від уряду Нідерландів пропозицій стосовно подальших дій щодо Угоди про асоціацію України з Європейським Співтовариством. Водночас, 22 вересня 2016 р. Прем'єр-міністр Нідерландів заявив, що його країна може не ратифікувати документу в частині запровадження поглибленої і всеосяжної зони вільної торгівлі. Разом з тим глава уряду висловив певний оптимізм, що Угода може залишатися чинною і без Нідерландів, поширюючись на інші 27 держав-членів Європейського Союзу та Україну.

Угода про асоціацію визначає не тільки юридичні відносини України та Європейських співтовариств, а й спонукає Україну до соціальних і економічних реформ. За своїм обсягом і змістовим наповненням вона є найбільшим міжнародно-правовим документом за всю історію України. Головний компонент цієї угоди – створення всеохоплюючої зони вільної торгівлі, яка визначатиме правову базу для вільного переміщення товарів, послуг,

капіталів, частково робочої сили між Україною та Європейським Союзом, а також регуляторного наближення, спрямованого на поступове входження економіки України до спільного ринку Європейського Союзу. Без сумніву, всеосяжна реалізація положень Угоди про асоційоване членство наблизить Україну до підписання договору про умови вступу України до Європейського Союзу.

Найпроблемнішим для України був і залишається східний вектор зовнішньої політики. Налагодження взаємин з Росією стало за увесь 25-річний період нинішньої доби української державності найбільш проблемним напрямом дипломатичної діяльності. Ескалація відносин розпочалася у січні 1992 р., коли Державна Дума Російської Федерації, порушуючи ратифіковані нею угоди про недоторканність кордонів, поставила під сумнів конституційність актів 1954 р. про входження Криму до складу України. Незабаром новою постановою Парламент Росії намагався повернути федеральний статус місту Севастополю як головній базі неподільного Чорноморського флоту, на що українська сторона відреагувала як зазіхання на територіальну цілісність держави.

Не менш гостро постало питання базування Чорноморського флоту Росії на території України. Після тривалих переговорів, у травні 1997 р. у Києві підписано Угоду між Україною і Російською Федерацією про статус та умови перебування Чорноморського флоту на території України. Документом передбачалося, що розрахунок за використання об'єктів у Криму, Росія має здійснювати шляхом щорічного зменшення державного боргу України перед Росією на суму близько 10 млн. доларів. Відповідно до умов Угоди, Чорноморський флот Російської Федерації мав перебувати на території України до 2017 р., щоправда, у 2010 р. у Харкові тодішній Президент України В. Янукович підписав нову Угоду із Росією про пролонгацію базування російського Чорноморського флоту в Севастополі до 2042 р.

У тій чи іншій формі протистояння тривало до грудня 1997 р., коли після довгих і виснажливих переговорів був підписаний широкомасштабний Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною та Російською Федерацією. Російська сторона займала деструктивну позицію щодо укладання договору, проте він закріплював визнання сторонами суверенітету одна одної. Чи не найважливішим аспектом цього документу є юридичне визнання сторонами територіальної цілісності та непорушності існуючих між двома суверенними країнами кордонів.

Однак, і після цього між сусідніми державами не були до кінця узгоджені лінії міждержавного кордону в Азовському морі та Керченській протоці. Найбільш гостро ця проблема проявилась у жовтні 2003 р. Росія в односторонньому порядку з боку Таманського півострова почала споруджувати дамбу в напрямку українського острова Тузла. Цей острів площею 3,5 км^2 має довжину 6,5 км, ширину – 500 м, відстань від острова до українського берега – 4 км, до російського – 5,5 км, до краю російської

коси Тузла – 1,2 км. Конфлікт набув такого загострення, що тільки втручання Президентів України та Російської Федерації Л. Кучми і В. Путіна дозволило його владнати. Росія припинила будівництво дамби за 180 метрів від острова.

Особливою проблемою перших років незалежності України була доля ядерної зброї на її території (15 % світового потенціалу). З розпадом СРСР вона стала власністю України, що не передбачалося умовами договору про нерозповсюдження ядерної зброї від 1968 р. Західноєвропейські партнери відкрито висловлювали своє невдоволення перспективою мати країну-сусіда з таким арсеналом. США і Росія також чинили тиск на керівництво держави, щоб примусити його позбутися зброї масового ураження, мотивуючи свої вимоги неспроможністю України впоратися з Чорнобильською катастрофою. Відтак, керуючись нормами міжнародного права, 10 січня 1994 р. Україна відмовилася від ядерної зброї. Було обумовлено, що весь ядерний арсенал колишнього СРСР, у тому числі й України перейде під контроль Росії. Країна, що мала третій у світі після США і Росії ядерний потенціал, добровільно віддала росіянам боєголовки і крилаті ракети, підірвала пускові шахти.У квітні 2010 р. Росія і США підписали в Празі договір про скорочення ядерної зброї та її носіїв. Обидві держави ще раз підтвердили зі свого боку гарантії безпеки для України.

Відтак, молода держава стала першою країною у світі, яка добровільно відмовилася від власного ядерного потенціалу, отримавши статус країн, що не володіють ядерною зброєю та декларативні гарантії окремих країн для своєї безпеки. Однак, Меморандум не є міжнародним договором, оскільки не має юридично зобов'язуючої сили: парламенти країн-гарантів його не ратифікували. Зобов'язання країн-гарантів не виходять за рамки, передбачені Статутом та низкою резолюцій ООН. До того ж під меморандумом відсутні підписи представників Франції та Китаю. А це означає, що вони не зобов'язані на вимогу Києва розпочинати консультації. Таким чином, Україна, практично, не отримала чітких міжнародно-правових гарантій безпеки.

Підтвердженням на практиці юридичної неспроможності залучити країни-гаранти до виконання в узятих на себе зобов'язань стали агресивні дії Російської Федерації на Півдні та Сході України, збройні сили якої 20 лютого 2014 р. здійснили вторгнення на територію України. Вторгнення було підтримано Парламентом Російської Федерації.

1 березня 2014 р. під приводом надуманої загрози життю громадян і особового складу військового контингенту Збройних Сил Російської Федерації, що перебували у Криму, розпочалося захоплення та блокування військовими без розпізнавальних знаків адміністративних будівель, установ зв'язку, у тому числі телевізійних каналів, українських військових частин, аеропортів у Сімферополі і Севастополі. Представники української влади та громадськість одразу заявили про військове вторгнення сил Російської Федерації та їхню причетність до цього захоплення.

З метою легітимізації відторгнення Кримського півострова від України, окупації його території, 27 лютого 2014 р. Верховною Радою Криму у закритому режимі був призначений референдум про статус Криму. До бюлетня було внесено два питання: про відновлення Конституції Криму 1992 р. і про входження Криму до складу Росії.

Всупереч українському законодавству та без участі офіційних міжнародних спостерігачів псевдореферендум відбувся 16 березня 2014 р. Його проведення не відповідало принципам і нормам міжнародного права, адже необхідний для окупанта результат забезпечувався дулами автоматів та кулеметів російських солдат, козачих загонів та силовими заходами так званих ополченців. Кримсько-татарське населення на заклик Меджилісу у своїй абсолютній більшості його бойкотувало.

Офіційна російська пропаганда проголосила перемогу на псевдореферендумі прихильників входження Криму до Росії. Остання розпочала процедуру прийняття (насправді, анексії) Автономної Республіки Крим до свого складу. Вона завершилася підписанням договору «Про прийняття до Російської Федерації Республіки Крим та утворення в складі Російської Федерації нових суб'єктів», що був ратифікований Державною Думою 21 березня 2014 р., а 11 квітня 2014 р. Республіка Крим і місто федерального значення Севастополь були незаконно включені до Конституції Росії як суб'єкти федерації.

Унаслідок відверто агресивних дій Росії проти України міжнародні відносини між державами різко погіршилися. 27 січня 2015 р. Верховна Рада ухвалила постанову, в якій дії Росії в Криму та Донбасі були кваліфіковані як агресія відносно України, а в затвердженій у вересні 2015 р. новій військовій доктрині України Російська Федерація оголошена її військовим супротивником.

Офіційно висловлену позицію України підтримала міжнародна спільнота. Зокрема, Генеральна Асамблея ООН 27 березня 2014 р. на 68-й сесії прийняла резолюцію про підтримку територіальної цілісності України. За неї проголосували 100 країн-членів ООН, протии – 11 країн: Росію підтримали лише Вірменія, Білорусь, Болівія, Куба, Китай, Нікарагуа, Судан, Сирія, Зімбабве, Венесуела. Велика частина країн утримались під час голосування – це 58 країн на чолі з Китаєм. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН носить, на жаль, рекомендаційний характер – на відміну від рішень Ради Безпеки ООН, які є обов'язковими для виконання усіма країнами світу.

Крім того, 3 квітня 2014 р. Комітет Міністрів Ради Європи розглянув ситуацію в Україні, зокрема, в контексті військової агресії з боку Російської Федерації. У схваленому за підсумками дискусії рішенні, Комітет Міністрів Ради Європи чітко заявив про те, що незаконний референдум, який відбувся в Автономній Республіці Крим і у м. Севастополь 16 березня 2014 р., та анексія Російською Федерацією цієї частини території України не можуть бути підставою для будь-якої зміни їхнього статусу та державно-правової належності.

Після схвалення Генеральною Асамблеєю ООН резолюції «Територіальна цілісність України» зазначене рішення Комітету Міністрів Ради Європи стало черговим вагомим кроком у напрямку до широкого міжнародного засудження неправомірних дій Російської Федерації [7].

Структури Європейського Союзу також не залишили факт анексії Криму Росією без належного реагування. Так, у квітні 2014 р. відразу після його окупації та початку військових дій на Донбасі, Росія була позбавлена права голосу в Парламентській Асамблеї Ради Європи та права бути представленим в Бюро Асамблеї, Президентському та Постійному комітетах**.** 28 січня 2015 р. Парламентська Асамблея Ради Європи ухвалила резолюцію щодо пролонгації санкцій проти Росії, що діють дотепер.

Значних зусиль для запровадження санкцій проти Росії з боку держав-членів Європейського Союзу доклала Постійна делегація України у Парламентській Асамблеї Ради Європи та її представник, депутат Верховної Ради України, професор Олександр Шевченко. У своїй блискучій промові він вперше у стінах Парламентської Асамблеї Ради Європи назвав путінський режим найбільшою загрозою людства у XXI столітті. Саме цей виступ став переломним під час голосування щодо продовження політики санкцій проти Росії.

Таким чином, анексія Російською Федерацією Криму, спроба окупації її військами Донецької та Луганської області засвідчили фактичну декларативність Будапештського меморандуму, адже він не передбачає жодних санкцій для ядерних держав, які порушують його приписи. Втім, усі держави-підписанти меморандуму (крім Російської Федерації) виконали зобов'язання, покладені на них у тексті документа: утримувалися від дій, спрямованих на порушення територіальної цілісності України; не застосовували проти нашої держави ядерної зброї; звернулися до Ради Безпеки ООН стосовно ситуації в Криму та проводили консультації з цього питання. Однак, Будапештський меморандум не містить жодних зобов'язань цих держав застосувати силу задля захисту територіальної цілісності України. Отже, нашій державі не було надано практичних гарантій безпеки та, як наслідок, не був створений механізм їх застосування [8, с. 19].

Таким чином, відродження на руїнах радянської імперії незалежної України є закономірним історичним процесом. Проте українцям не вдалося повною мірою скористатися мирними і спокійними умовами державо- та правотворення. З 2014 р. Україна протистоїть масштабній гібридній війні з боку колишнього стратегічного партнера – Російської Федерації. Нині доводиться констатувати, що російська збройна агресія та посягання на територіальну цілісність нашої держави, є продовженням багатовікової експансіоністської політики Московської держави з її імперськими устремліннями до самодержавства на просторах як Азії, так і Європи, а згодом – більшовизму й путінізму з їхнім неошовінізмом проти України.

Сучасний період боротьби за утвердження держави і реальну її

незалежність є часом гартування та зміцнення, дорослішання й оздоровлення українського суспільства, яке зі зброєю в руках захищає загальнолюдські цінності – свободу, незалежність і територіальну цілісність України, людську гідність, права людини, демократію і верховенство права, по суті, виступаючи форпостом європейського і світового правопорядку.

Список використаних джерел:

1. Галик В. М. Україна в Європі і світі: [навчальний посібник (+CD)] / В. М. Галик. – К.: Знання, 2013. – 364 с.

2. Капсамун І. Україна – НАТО: невикористані шанси / І. Капсамун // День. – 2015. – 24 вересня.

3. Україна і Європейський Союз. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.3w.mk.ua/Site3W/00000126.htm. – Назва з екрана.

4. Кордон М. В. Співробітництво України з Європейським Союзом / М. В. Кордон // Історія. Філософія. Релігієзнавство. – 2009. – № 1. – С. 10–13.

5. Бредіхин А. В. Україна та Європейський Союз: ретроспектива розвитку відносин / А. В. Бредіхин // Наука. Релігія. Суспільство. – 2009. – № 2. – С. 7-12.

6. Угода про асоціацію // Представництво Європейського Союзу в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu_ukraine/association_agreement/index_uk.htm.

7. Захарченко П. П. Анексія Криму очима українського правника / П. П. Захарченко. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу:svitprava.com.ua/uk/./261-aneksiya-krima-ochima-ukrajinskogo- pravnika.html.

8. Святун О. Будапештський меморандум та його співвідношення з Договором про нерозповсюдження ядерної зброї / Олексій Святун, Олена Святун // Віче. – 2014. – № 20. – С. 15-20.

Захарченко П. П. Україна у фокусі міжнародного права: історія та геополітичні виклики.

Стаття присвячена актуальним проблемам розбудови міжнародної політики України як в минулому, так і в умовах чинності Угоди про асоціацію з Європейським Союзом та російської агресії в Криму і на Донбасі. Узагальнено досвід становлення дипломатичних зв'язків молодої держави, проголошеної актом від 24 серпня 1991 р., з колишніми республіками радянського Союзу, державами-членами ЄС та з іншими країнами світу. Виходячи нинішньої політики України на зовнішньополітичній арені, базових міжнародно-правових договорів нею укладених, окреслені можливі шляхи та напрями її подальшої діяльності в інтегрованому світовому просторі.

Ключові слова: міжнародне право, державна незалежність, зовнішня політика, правосуб'єктність, Європейський Союз, НАТО, міжнародні договори.

ПОНЯТТЯ «ПРАВОПОРУШЕННЯ»У ВІТЧИЗНЯНІЙ ТА ЗАРУБІЖНІЙ ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІЙ СПАДЩИНІ

Matseliukh I. A. The notion of «offense» in domestic and foreign theoretical and legal heritage.

Author has analyzed the nation of «offense» in the domestic and foreign theoretical and legal literature. Several approaches to understanding of the nation have been defined. The theoretical and legal achievements of Russian scientists who worked on the problems of defining the nation of «offenses» have been analyzed. Various interpretations have been divided into two approaches: positivist (narrow) and natural law (wide).

Key words: offense, offense (misconduct, misdemeanour), delict, concept.

Мацелюх Іванна Андріївна,

кандидат юридичних наук, асистент кафедри історії права та держави юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

У сучасній вітчизняній та зарубіжній науковій літературі все частіше постає проблема розуміння категорії «правопорушення». Правова історіографія рясніє низкою монографій, статей та публікацій, які присвячені даному питанню. Поняття «правопорушення» також актуалізується у підручниках загальної теорії держави і права. Загалом авторські узагальнення та висновки мають різнополярний характер, що свідчить про багатогранність, злободенність означеної проблематики. Відтак, мета статті обумовлена необхідністю ілюстрації поглядів вчених на інтерпретацію змісту категорії «правопорушення».

Узагальнююче визначення категорії «правопорушення» знаходимо на сторінках Юридичної енциклопедії за редакцією академіка НАН України Ю. С. Шемшученка, де воно визначається як «суспільно небезпечне або шкідливе діяння (дія або бездіяльність), яке порушує норму права» [1, с. 47 – 48]. При цьому вказується, що характерною особливістю правопорушення є протиправність дії або бездіяльності суб'єкта суспільних відносин. За цими параметрами науковці класифікують правопорушення лише на злочини та дисциплінарні проступки. Інших видів протиправної діяльності юридичний словник, на жаль, не подає.

Інший колектив авторів у складі М. Кельмана, О. Мурашина, Н. Хоми, у підручнику «Загальна

теорія держави та права» значно поглибили аналіз дефініції правопорушення. Як і авторський колектив юридичної енциклопедії, правопорушення класифіковано на два різновиди: злочини і проступки. При цьому автори достатньо контраверсійно, але мало доказово зазначили, що останній вид правопорушення хоча і має ознаки суспільної шкідливості, проте не становить небезпеки для суспільства та його членів. Колектив науковців, крім того, виокремив не лише проступки дисциплінарні, які помилково двічі охарактеризовані, а й конституційні, адміністративні, цивільні, продемонструвавши, таким чином, увесь спектр протиправних діянь означеної категорії [2, с. 457]. Окремо зазначено про процесуальні проступки, щоправда, на них лише наголошується як на окремому різновиді, який охарактеризований у роботах інших теоретиків права.

Характеристику категорії правопорушення не обійшов своєю увагою й сучасний теоретик права В. Котюк. Його інтерпретація поняття «правопорушення» відрізняється від тлумачення М. Кельмана, О. Мурашина, Н. Хоми. Якщо у підручнику вищеназваного колективу авторів чітко вказано на відсутність у проступку небезпеки для суспільства та його членів, то В. Котюк категорично обстоює позицію про те, що «усі правопорушення є суспільно небезпечними або шкідливими, оскільки вони направлені проти суб'єктивних прав і свобод людини, юридичної особи, держави чи суспільства в цілому» [3, с. 65]. Порушуючи природні чи законодавчо унормовані права окремо взятої людини, правопорушник неодмінно завдає шкоди людям, природі, державі чи організаціям. Зазначений вчений проступки поділяє на адміністративні, конституційні, фінансові, цивільні, дисциплінарні, земельні, екологічні, шлюбно-сімейні. Важливим для нашої роботи є авторський висновок про незакінчений перелік правопорушень, адже «можуть бути й інші правопорушення залежно від галузей права» [3, с. 66]. Впродовж кількох століть української історії церковне право існувало як окрема галузь права, отже, відповідно, існували і правопорушення у сфері регулювання церковних відносин, називалися або злочинами проти віри та моралі, або злочинами проти церкви. Саме злочин автор вважає найбільш небезпечним серед усіх правопорушень [3, с. 65].

Наголошуючи на «однозначності у підходах до розуміння категорії «правопорушення», з чим досить важко погодитися, академік О. Копиленко зазначає «правопорушення – це протиправне, винне, суспільно-небезпечне або шкідливе діяння (дія або бездіяльність) деліктоспроможного суб'єкта, яке спричиняє шкоду інтересам суспільства, держави або особи» [4, с. 284]. Шкідливість є визначальною у визначенні дефініції, адже автор двічі на ній концентрує свою увагу. Окремо вчений наводить ознаки правопорушення, до яких зараховує: «протиправність, неправомірність, свідомо-вольову спрямованість, суспільну шкідливість або суспільну небезпечність, винність, дію або бездіяльність, причинний

зв'язок між діянням та наслідком, настання заходів юридичної відповідальності» [4, с. 284 – 285].

Визначення «правопорушення», запропоноване професором О. Скакун, фактично стало класичним для сучасної вітчизняної теоретико-правової науки, і цитується в багатьох навчальних посібниках з теорії права [5, с. 450]. Правопорушення визначається як «суспільно-небезпечне або шкідливо неправомірне (протиправне) винне діяння (дія або бездіяльність) деліктоздатної особи, яке спричиняє юридичну відповідальність» [5, с. 420]. Окрім іншого, О. Скакун вводить до наукового обігу новий термін – «проступки-делікти», під яким розуміє «правопорушення, що завдають шкоду особі, суспільству, державі та є підставою для притягнення правопорушника до передбаченої законом відповідальності» [5, с. 420].

У подальшому автор називає ознаки, властиві для правопорушення. В основному вони збігаються з уже проаналізованими нами раніше. Проте, О. Скакун виокремлює таку ознаку правопорушення, як його кримінальний характер, «що спричиняє застосування до правопорушників заходів державного примусу, заходів юридичної відповідальності у вигляді позбавлень особистого, організаційного і матеріального характеру» з метою захисту правопорядку, прав і свобод громадян [5, с. 421]. На нашу думку, така точка зору є хибною. Вважаємо, що кримінальний характер протиправного діяння притаманний лише злочину, тобто одному із двох видів правопорушення. Натомість, другий сегмент правопорушення – проступок не має жодних ознак кримінального характеру. Дослідниця, запропонувавши визначення проступку – делікту, заперечила можливу наявність вищезазначеної ознаки.

Досить влучне визначення проступку як одного із видів правопорушення знаходимо на сторінках колективної праці вчених Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України за редакцією О. Зайчука, Н. Онищенко та інших. Співробітники вищого академічного закладу країни, який займається безпосередньо науково-дослідницькою роботою у сфері державно-правових проблем, запропонували авторське визначення поняття «проступок». «Проступок, – на їхню думку, – це правопорушення, яке завдає шкоду особі, суспільству, державі, здійснюється у різних сферах суспільного життя, має різні об'єкти впливу та юридичні наслідки [6, с. 491]. Ученими використано на той момент широко не апробоване теоретико-правовою наукою, проте вживане галузевими дисциплінами словосполучення «юридичні наслідки». Адекватність застосування озвученого терміна полягає в тому, що він чітко вказує на настання лише правових, а не жодних інших наслідків чи санкцій, що застосовуються у разі вчинення протиправного діяння у формі проступку.

Не можна обійти увагою і роботи представників харківської теоретико-правової школи. Один відомих дослідників вітчизняної юридичної науки М. Цвік обгрунтував власні міркування щодо типологізації

правопорушень за певними критеріями. Самобутність підходів М. Цвіка спонукає до детальнішого висвітлення виокремленої нами проблеми. Автор, зокрема, пропонує класифікувати правопорушення за такими критеріями: за ступенем суспільної шкоди на злочини (суспільно небезпечні, кримінально карані діяння) і проступки (вчинки, що є правопорушеннями, передбаченими іншими галузями законодавства); залежно від галузі права, до якої належать норми, що порушуються (конституційні, адміністративні, дисциплінарні, земельні, екологічні, цивільні та ін.); за суб'єктами – скоєні деліктоздатною фізичною особою і скоєні юридичною особою; за суб'єктивною стороною – умисне і необережне діяння; залежно від характеру порушеної правової норми – правопорушення матеріально-правові і процесуально-правові; за формою зовнішнього виразу – протиправні дії і бездіяльність; залежно від оцінки спричиненої шкоди (наслідків) – правопорушення з матеріальним складом і правопорушення з формальним складом; залежно від кількості суб'єктів, які вчинили правопорушення, – одноосібні і групові (тобто скоєні за співучасті) [7]. Слід наголосити, що дослідник не вважає наведений перелік вичерпним. Цілком слушно він зазначає, що правопорушення можуть класифікуватися за сферами суспільного життя. Як приклад, він називає правопорушення у сфері економіки, управління, побуту тощо [7].

Новітні методологічні підходи при визначенні поняття «правопорушення» продемонстрував у своїй останній праці «Загальна теорія права» відомий вітчизняний теоретик права М. Козюбра. В основу своєї концепції вчений поклав градацію за типами праворозуміння. В межах позитивістського підходу правопорушення визначається як «будь-яке діяння, що порушує приписи, встановлені державою у відповідних нормах, незалежно від оцінки їх змісту» [8, с. 287]. Зрозуміло, що в усіх інших випадках факт правопорушення – відсутній. М. Козюбра, спираючись на історичний досвід боротьби людства за справедливість та свободу, вказав на свідомі порушення державних законодавчих приписів, які не відповідали загальнолюдським цінностям чи суперечили природним правам людини. Такі дії вчений назвав «порушенням державних законів», а не «правопорушенням», адже вони не порушили принципи права, моралі, добра [8, с. 288]. Означену тезу ми одностайно підтримуємо та поділяємо. Природно-правовий, людиноцентристський підхід до розуміння права дозволяє розмежовувати категорії «правопорушення» і «порушення закону», при якому перша категорія синтезується крізь призму справедливості, моралі, загальнолюдських, соціальних цінностей.

У подальшій роботі М. Козюбра розрізняє правопорушення, вчинені юридичними та фізичними особами, при чому, дослідником чітко виділені ознаки правопорушення, вчинені останніми. Проте характеристика ознак правопорушень юридичних осіб залишилася по-за увагою автора [8, 288 – 291].

Переводячи вектор на сучасну практичну дійсність, вчений наголосив на дії в Україні «принципу правової визначеності», відповідно до якого діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, визначаються лише законом. Винятком із правила є цивільні правопорушення, які за своєю природою проявляються у порушенні договірних зобов'язань [8, с. 289]. Аналізуючи види правопорушень, автор поділив їх на злочини та проступки, які можуть мати місце в будь-яких сферах, що врегульовані правом, в тому числі, церковним правом.

Російські дослідники визначають поняття «правопорушення» в системі координат спільної постраднянської правової доктрини. Слушний привід для розгортання наукової дискусії щодо поняття «правопорушення» на сторінках опублікованої роботи створив російський учений М. Абдулаєв. Він вперше в теоретико-правовій літературі визначив і довів відмінність понять «правопорушення» і «порушення права», хоча на перший погляд вони видаються тотожними. В основу своєї доктринальної розробки він поклав тезу про те, що правопорушенням вважається «винувате, протиправне діяння, здійснене деліктоздатною особою» [9, с. 314 – 315]. Про бездіяльність, до речі, не йдеться.

Приваблює також не обтяженість авторської подачі терміна «проступок». У спрощеному варіанті «проступки – це усі протиправні діяння за винятком злочинів». При цьому, на відміну від більшості теоретичних досліджень, автор визнає, що критерієм розмежування злочинів від проступку є рівень суспільної небезпеки і санкції, передбачені за ці протиправні діяння [9, с. 315]. Щоправда, жодного, бодай щонайменшого прикладу для ілюстрації своєї наукової позиції автор не навів, хоча в інших випадках широко її підкреслював посиланнями на закони, інші правові акти, юридичну практику. Таким чином, М. Абдулаєв дотримується позиції, що проступок містить у собі суспільну небезпеку, але рівень її значно нижчий від злочину [9, с. 315]. При цьому дослідник не вказує на шкалу виміру рівня небезпеки.

На аналогічних позиціях перебуває, принаймні, ще один представник російської наукової школи – С. Комаров [10, с. 407 – 412]. Неприйнятною, на нашу думку, є його спроба, окрім злочину і проступку, увести до наукового обігу ще один вид правопорушення під назвою «делікт». Хибність такого твердження невдовзі стала очевидною і для самого дослідника, адже в подальшому він навіть не намагався обґрунтувати власне наукове припущення і відмовився від використання терміна «делікт» для позначення третього виду правопорушення [10, с. 407 – 412].

Наповнюючи юридичним змістом дефініцію «проступок», А. Венгеров визнає, що це такий вид правопорушення, який відрізняється від злочину завданою суспільною шкодою, при цьому закон не визнає його суспільно небезпечним діянням [11, с. 285]. Такий нетиповий у російській юридичній літературі підхід засвідчує плюралістичний

характер наукових пошуків, думок та висловлювань в ареалі сучасної теоретико-правової парадигми.

Визначення поняття «правопорушення» також знаходимо в колективній праці А. Полякова та Е. Тимошина «Общая теория права» [12]. В основі їхньої наукової позиції лежить позитивістсько-правовий підхід, за яким правопорушення можливе лише в «державно організованому праві» [12, с. 429]. Одним із складових елементів структури правопорушення, вважають автори, є відповідна реакція на нього з боку правоохоронних органів держави [12, с. 429]. Із запропонованим визначенням важко погодитися, адже реакція органів державної влади має відбутися на первинне джерело, яким, безперечно, є правова норма. Вважаємо, що зміщення акцентів між правом і державою не є логічним і виправданим, в тому числі, і в роботі відомих в Росії дослідників теорії права.

Таким чином, різноманітні підходи до визначення аналізованої категорії спонукають нас також долучитися до осмислення її змісту. Враховуючи роботи попередників із числа як вітчизняних, такі зарубіжних теоретиків права, пропонуємо широкому науковому загалу власне визначення поняття «правопорушення». На нашу думку, – це суспільно-небезпечне, винне, протиправне діяння або бездіяльність, здійснюване деліктоздатною особою, що порушує відповідні норми права.

Проведений аналіз теоретико-правової літератури дозволяє стверджувати, що в юриспруденції, незважаючи на масштабні напрацювання її фахових зарубіжних та вітчизняних дослідників, науковці по-різному тлумачать поняття «правопорушення». Різноманітні інтерпретації аналізованого поняття можна поділити на два підходи залежно від типу праворозуміння: позитивістський (вузький) та природно-правовий (широкий). Зосереджуючи увагу на понятті, видах, ознаках, змісті правопорушення, називаючи його юридичний склад, дослідники вказують на види правопорушення, а саме – на злочин та проступок. Перший вид правопорушення аналізується достатньо ґрунтовно, однак другий – здебільшого залишається по-за увагою. Лише поодинокі спроби тлумачення змісту знаходимо в окремих роботах українських та російських теоретиків, що свідчить про перспективи розвідок для майбутніх теоретико-правових досліджень.

Список використаних джерел:

1. Юридична енциклопедія [Текст] / ред. Ю. С. Шемшученко [та ін.]. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1998. – Т. 5 : П – С. – К. : [б.в.], 2003. – 736 с.

2. Кельман М. С., Мурашин О. Г., Хома Н. М. Загальна теорія держави та права : підручник / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин, Н. М. Хома. – Львів: «Новий Світ – 2000», 2003. – 584 с

3. Котюк В. О. Основи держави і права [навчальний посібник] / О. В. Котюк. – Київ : Атіка, 2001. – 432 с.

4. Загальна теорія держави і права (основні поняття, категорії, правові конструкції та наукові концепції) [Текст] : навч. посіб. / О. Л. Копиленко [та ін.]. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 400 с.

5. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О. Ф. Скакун. – Харків : Консум, 2006. – 656 с.

6. Теорія держави і права. Академічний курс [Текст] : підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 688 с.

7. Загальна теорія держави і права: підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закладів освіти / М. В. Цвік [та ін.]. – Х. : Право, 2002. – 432 с. – Режим доступу: http://radnuk.info/pidrychnuku/teoriua-prava/38-tsvik/83-s-3-.html

8. Загальна теорія права : підручник / за загальною редакцією М. І. Козюбри.– К.: Ваіте, 2015. – 392 с.

9. Абдулаев М. И. Теориягосударства и права : учебник для высших учебных заведений / М. И. Абдулаев. – М. : Фин. контроль, 2004. – 410 с.

10. Комаров С. А. Общая теория государства и права: учебник. – 4-е изд., переработанное и дополненное / С. А. Комаров. – М. : Юрайт, 1998. – 416 с.

11. Венгеров А. Б. Теория государства и права : учебник для юридических вузов. / А. Б. Венгеров. – 3-е изд. – М.: Юриспруденция, 2000. – 528 с.

12. Поляков А. В. Тимошина Е. В. Общая теория права : учебник / А. В. Поляков, Е. В. Тимошина. – СПб.: Издательский Дом Санкт-Петербургского государственного университета, 2005. – 472 с.

Мацелюх І. А. Поняття «правопорушення»у вітчизняній та зарубіжній теоретико-правовій спадщині.

Автором проаналізовано поняття «правопорушення» в вітчизняній та зарубіжній теоретико-правовій літературі. Виділено кілька підходів до розуміння означених понять. Акцентовано увагу на позиціях сучасних українських науковців, які досліджували дану проблематику.

Ключові слова: правопорушення, проступок, делікт.

Мацелюх И. А. Понятие «правонарушения» в отечественном и зарубежном теоретико-правовом наследии

Автором проанализировано содержание категории «правонарушение» в отечественной и зарубежной теоретико-правовой литературе. Выделены несколько подходов к пониманию указанных понятий. Акцентировано внимание на позициях современных украинских ученых, которые исследовавших указанную проблематику.

Ключевые слова: правонарушение, проступок, деликт.

УДК 35.078.3:343.86

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНОГО НАГЛЯДУ ЗА ОСОБАМИ, ЗВІЛЬНЕНИМИ З МІСЦЬ ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ

Skvortsov S. I. International experience of administrative supervision of persons released from prison

The article discusses and analyzes international experience of administrative supervision of persons released from prison, and the activities of certain law enforcement units, that perform functions related to administrative supervision. Author performed comparative analysis of the powers of the police in different countries related administrative supervision over former convicts, analyzed opinions of scientists regarding introduction of international of in the domestic legislation.

Key words: administrative supervision, international experience, former prisoners, imprisonment, prevention of crime, police.

Скворцов Сергій Ігорович

здобувач кафедри адміністративної діяльності Національної академії внутрішніх справ

В умовах розвитку України як європейської демократичної держави, а також в контексті реформування правоохоронних органів, зокрема Національної поліції, вивчення зарубіжного досвіду діяльності правоохоронних органів інших країн посідає особливо важливого значення, адже залишаються частково не врегульованими питання здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі.

Варто зазначити, що інститут адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі в тому вигляді, в якому він існує в Україні, є в багатьох країнах колишнього Радянського Союзу, зокрема в таких країнах як: Білорусія, Казахстан, Узбекистан, Російська Федерація. В цих державах діють закони, що врегульовують питання адміністративного нагляду щодо осіб, які відбували покарання в місцях позбавлення волі. В інших країнах, зокрема в США, Великобританії, Ізраїлі теж існує нагляд за даною категорією осіб, проте, він значно відрізняється від вітчизняного досвіду.

Як і в нашій державі, в Казахстані питання адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі врегульовано нормативними актами різної юридичної сили. Так, питання адміністратив-

ного нагляду врегульовано Законом Республіки Казахстан від 15.07.1996 «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі». Цей закон є основним нормативним актом, який врегульовує суспільні відносини що виникають, змінюються та припиняються під час адміністративного нагляду в цій сфері.

Відповідно до положень згаданого акту законодавства адміністративний нагляд є «формою запобігання рецидивній злочинності, що реалізується на основі дотримання законності, гарантування прав і свобод громадян і здійснення на основі постанови судді органами внутрішніх справ як примусовий захід у вигляді встановленого спостереження за поведінкою осіб, звільнених з місць позбавлення волі щодо яких встановлені певні законодавчі обмеження з метою попередження правопорушень з їх сторони» [1]. У вищезазначеному законі визначено не тільки поняття, а й підставу, мету та принципи здійснення адміністративного нагляду за колишніми засудженими.

Як в українському, так і в казахстанському законодавстві передбачено три категорії осіб, до яких може бути застосовано адміністративний нагляд. Дві категорії повністю є аналогічними нормам Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі». Перша категорія – це особи, засуджені до позбавлення волі за тяжкі, особливо тяжкі злочини або засуджені два та більше разів до позбавлення волі за умисні злочини, якщо вони після відбування покарання, звільнення від відбування покарання, незважаючи на попередження правоохоронних органів, систематично порушують громадський порядок і права інших громадян, вчиняють інші правопорушення.

Друга категорія – це особи засуджені до позбавлення волі за тяжкі, особливо тяжкі злочини або засуджені два і більше разів до позбавлення волі за умисні злочини, якщо під час відбування покарання їх поведінка свідчила, що вони вперто не бажають стати на шлях виправлення та залишаються небезпечними для суспільства.

До третьої категорії відносять осіб, які відбули покарання за екстремістські та терористичні злочини, а також злочини проти статевої недоторканості неповнолітніх. Серед обмежень, що можуть застосувати до піднаглядних осіб слід виділити таке обмеження, як заборона розшукувати, відвідувати, вести телефонні розмови і спілкуватися іншим способом з неповнолітніми без згоди їх батьків або законних представників. Дане обмеження застосовують до тих осіб, які відбували покарання за злочини, пов'язані з посяганням на статеву недоторканість неповнолітніх.

Відмітимо, що в Законі Республіки Казахстан не зазначено, що адміністративний нагляд здійснюється тільки відносно повнолітніх осіб.

На нашу думку, надзвичайно важливим є те, що в аналізованому законі передбачені права та обов'язки обох сторін, які беруть участь в адміністративному нагляді. Крім того, в Законі зазначено, що співробітникам

органів внутрішніх справ заборонено здійснювати огляд та обшук місця проживання піднаглядного, окрім як у випадку та в порядку, передбачених чинним законодавством. Закріплення на законодавчому рівні прав та обов'язків співробітників органів внутрішніх справ при здійсненні адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі відіграє важливу роль, адже це унеможливлює в практичній діяльності виникнення багатьох ситуацій негативного характеру. Це, на приклад, ситуації при перевищенні владних повноважень зі сторони співробітників, а також зловживання ними службовим становищем.

Відповідно до цього ж закону «адміністративний нагляд органів внутрішніх справ за особами звільненими з установ з виконанням покарань, являє собою комплекс заходів виховного та профілактичного впливу та полягає у застосуванні до піднаглядних обмежень передбачених даним законом» [2].

Надзвичайно важливим є закріплення на рівні закону норми яка визначає, що встановлення та здійснення адміністративного нагляду не повинно порушувати інші права та законні інтереси піднаглядного, принижувати його людську гідність, компрометувати по місці роботи, навчання та проживання.

В Законі Республіки Узбекистан «Про адміністративний нагляд органів внутрішніх справ за особами, звільненими з установ з виконання покарань», на відміну від аналогічного закону Республіки Казахстан, відсутня норма права, що передбачає права піднаглядних осіб. Проте, є статті що передбачають права та обов'язки для співробітників органів внутрішніх справ, які здійснюють адміністративний нагляд. Законом передбачено також участь і позаштатних співробітників органів внутрішніх справ, а також інших представників громадськості для надання допомоги органам внутрішніх справ в проведенні окремих заходів при здійсненні адміністративного нагляду. На нашу думку, досить вдалим є законодавче закріплення норми права, що забороняє співробітникам органів внутрішніх справ відвідувати місце проживання з 22 по 6 години і цим самим не втручатися в особисте життя піднаглядного.

В Російській Федерації процедуру адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі врегульовано Федеративним Законом «Про адміністративний нагляд органів внутрішніх справ за особами, звільненими з установ з виконання покарань». Стаття 1 даного закону закріплює поняття адміністративного нагляду, адміністративних обмежень та піднаглядної особи.

Відповідно до закону, адміністративний нагляд в Російській Федерації складається тільки з одного заходу, а саме спостереження за піднаглядною особою. Можна припустити, що відповідно до цього визначення працівники органів внутрішніх справ не здійснюють ніяких контролюючих чи превентивних функцій по відношенню до піднаглядних.

Російський вчений А. Д. Нікітін вважає що визначення адміністративного нагляду слід розглядати

у широкому та вузькому значеннях. У вузькому, адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі – це спостереження (контроль, нагляд), інакше кажучи, діяльність органів внутрішніх справ за поведінкою піднаглядних. В широкому сенсі, адміністративний нагляд – специфічний правовий режим, правопорядок діяльності органів внутрішніх справ (та інших державних органів) та піднаглядних осіб, по відношенню до яких встановлений правопорядок (режим) [4, с. 63].

В Російській Федерації адміністративний нагляд встановлюється відносно повнолітньої особи, яка звільняється або звільнена з місць позбавлення волі та має непогашену або не зняту судимість, яка здійснила: тяжкий або особливо тяжкий злочин; злочин при рецидиві злочинів; умисний злочин по відношенню до неповнолітнього.

За невиконання своїх обов'язків, а також порушень обмежень, встановлених адміністративним наглядом, піднаглядних осіб може бути притягнуто до адміністративної та кримінальної відповідальності.

Російський законодавець дозволив працівникам правоохоронних органів відвідувати піднаглядних лише в той період доби, коли особі заборонено покидати місце перебування внаслідок накладеного адміністративного обмеження [3].

В Ізраїлі адміністративний нагляд за колишніми в'язнями здійснюється не в такому порядку, як в Україні чи інших колишніх радянських державах. У своїй науковій праці В. Л. Фільштейн зазначив, що «адміністративно-наглядова діяльність являє собою здійснення повноважень відповідними суб'єктами (підрозділами поліції) у вигляді систематичного контролю за діями та поведінкою людей, оцінкою цієї поведінки з позиції відповідності до правових вимог, а в разі необхідності – припинення протиправних дій та виявлення осіб, які їх вчинили. Ця діяльність ізраїльської поліції має активний характер і, як свідчить практика, має суттєвий вплив на соціальні взаємовідносини у суспільстві» [5, с. 84]. У 1999 році в Ізраїлі у складі Національного штабу поліції був утворений Департамент цивільної гвардії, що займався організацією діяльності добровольців у сфері охорони громадського порядку, громадської безпеки та боротьби з правопорушеннями. Серед головних завдань департаменту є здійснення поліцейського нагляду з метою профілактики та запобігання вчинення злочинів [6, с. 96].

У Сполучених Штатах Америки, незважаючи на відсутність в державному апараті такого інституту, як адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі, виконання основних завдань, що стоять перед адміністративним наглядом, виконується на високому рівні багатьма підрозділами правоохоронних органів.

Першим та найдавнішим федеральним правоохоронним органом США є «Служба федеральних маршалів» (United States Marshals Service). Дана служба підпорядковується Міністерству юстиції США та виконує низку функцій, пов'язаних з виконанням постанов та інших процесуальних рішень

суду. Крім того, Служба федеральних маршалів здійснює розшук осіб, які звільнилися з місць позбавлення волі достроково, звільнених під заставу, а також розшук осіб які порушили правила дострокового звільнення та умовного звільнення.

Наступним органом Міністерства юстиції США слід зазначити «Бюро з алкоголю, тютюну та вогнепальної зброї». Дане Бюро здійснює розслідування та попередження федеральних правопорушень, що пов'язані з незаконним оборотом алкоголю, зброї та тютюнових виробів. Особи, які звільняються з місць позбавлення волі часто знову намагаються відновити свої кримінальні зв'язки, пов'язані з нелегальним оборотом вищезазначеної продукції. Саме тому діяльність Бюро забезпечує превенцію таким випадкам.

«Адміністрація з контролю застосування законів про наркотики» (Drug Enforcement Administration) контролює виконання федерального законодавства у сфері обігу наркотичних речовин. Крім того, даний підрозділ виконує функцію запобігання вчинення злочинів та правопорушень у сфері обігу наркотичних речовин, зокрема й особами, які звільнилися з місць позбавлення волі [7, с. 108-109].

Проте основним підрозділом поліції США, який здійснює попередження злочинності, є саме патрульна служба. Американські вчені В. Леонард та Г. Море визначають діяльність патрульної служби поліції як «цілеспрямовану діяльність, розраховану на те, щоб шляхом відкритої та прихованої присутності у мобільній формі, враховуючи зони та періоди інтенсивності злочинності, попереджати злочини, які готуються, та запобігати вчиненню порушень правопорядку» [8, с. 120-125].

Основною метою здійснення патрулювання поліцейськими в США є превентивна діяльність. Саме тому, всі патрульні повинні знати територію, на якій вони патрулюють та осіб, схильних до вчинення правопорушень. Поліцейські США при виконанні своїх службових обов'язків мають певні особливі повноваження, що дозволяють їм зачиняти заклади відпочинку, на приклад, такі як кафе, бари, ресторани та інші, якщо вони вважають, що ці заклади сприяють вчиненню правопорушень або інший кримінальній активності. У Сполучених Штатах Америки при здійсненні попереджувальних заходів щодо злочинності використовують різні технічні засоби, на приклад, камери відеоспостереження, а також інші новітні технології слідкування за певною категорією осіб. Працівники поліції у своїй діяльності часто відвідують громадян, схильних до вчинення правопорушень, проводять з ними профілактичні бесіди з метою запобігання вчиненню злочинів та правопорушень.

Поряд з діяльністю органів державної влади, у США діє велика кількість громадських, урядових та інших спеціальних програм щодо запобігання злочинності. Серед сучасних програм щодо протидії підлітковій та молодіжній злочинності, в яких громадськість бере активну участь, можна виділити: «National Guard Youth Foundation» (Молодіж-

ний фонд «Національна гвардія»), м. Александрія, штат Вірджинія; «The Community School» («Школа громади»), м. Кемден, штат Мен; «Alliance for Children and Families» («Альянс для дітей та сімей»), м. Мілуокі, штат Вісконсін; «The Academy» («Академія»), м. Піттсбург, штат Пенсильванія [9, с.3]. Основною метою цих програм є, перш за все, запобігти вчиненню нових злочинів, а також проведення профілактичної роботи з різними категоріями суспільства, зокрема, з колишніми ув'язненими.

Великий досвід діяльності поліції у сфері запобігання злочинності є у Великобританії. Виконання цієї функції покладається на декілька підрозділів. Крім того, діяльність поліції щодо попередження злочинності здійснюється як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні. Патрульно-постова служба Великобританії здійснюється поліцейськими, які носять форменний одяг. Дані працівники несуть службу як в денний час, так і в нічний. Проте, слід зазначити, що в день на службі перебуває лише 10-15% особового складу, тому складається враження, що у Великобританії працює дуже мало поліцейських [10, с.84].

Міжнародний досвід адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі має неоднозначний характер. Умовно його можна поділити на міжнародний досвід пострадянських країн та міжнародний досвід європейських країн та США. Детальний аналіз пострадянських держав дає зрозуміти, що здійснення спеціалізованого нагляду за колишніми засудженими слід вважати окремим інститутом у діяльності правоохоронних органів. Крім того, в країнах колишнього Радянського Союзу прийняті окремі законодавчі акти, що врегульовують процедуру здійснення адміністративного нагляду за колишніми засудженими.

У країнах Західної Європи та Сполучених Штатах Америки інститут адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі як такого не існує. Проте основні завдання та функції які стоять перед наглядом виконуються у повсякденній діяльності поліцейських, зокрема в спеціалізованих департаментах та службах, які відповідають як за попередження злочинності у певній сфері суспільних відносин, так і за профілактику злочинності в цілому. Крім того, в США існують різного роду програми соціального, профілактичного характеру, метою яких є недопущення вчинення нових злочинів різними категоріями осіб, зокрема і особами, які раніше відбували покарання.

Враховуючи зарубіжний досвід здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, вважаємо за необхідне внести наступні зміни до Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі», а саме:

– визначити чіткий перелік прав і обов'язків піднаглядних осіб та співробітників Національної поліції, які здійснюють адміністративний нагляд;

– статтю 10 доповнити абзацом третім такого змісту: «Встановлення

та здійснення адміністративного нагляду не повинно порушувати права та законні інтереси піднаглядного, а також принижувати його людську честь та гідність»;

– дозволити використання технічних засобів, зокрема засобів відеоспостереження при здійсненні адміністративного нагляду за особами звільненими з місць позбавлення волі.

Список використаних джерел:

1. Закон Республики Казахстан от 15 июля 1996 года № 28-I «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» [Электронный ресурс]. – режим доступу: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1006176.

2. Закон Республики Узбекистан «Об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из учреждений по исполнению наказания» / Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. – 1993., № 1. ст. 33.

3. Федеральный закон «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» от 6 апреля 2011 г. N 64-ФЗ [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://rg.ru/2011/04/08/nadzor-dok.html.

4. Никитин А. Д. Административный надзор в контексте общеправовых принципов // Вестник Томского государственного университета. – Право. – № 1. (7). – 2013.

5. Фільштейн В. Л. Організаційно-правові засади діяльності Національної поліції Держави Ізраїль (порівняльно-правовий аналіз) [Текст]: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / В. Л. Фільштейн ; Київський національний ун-т внутрішніх справ. – К., 2009. – 226 с.

6. Фільштейн В. Л. Участь правоохоронних органів у протидії злочинності в молодіжному середовищі (на досвіді Національної поліції Ізраїлю). Збірник: Проблеми протидії злочинності неповнолітніх: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (20-21 квітня 2006 року) / За заг. ред. В. П. Пєткова, М. М. Цимбалюка – Кіровоград: Кіровоградський юридичний інститут ХНУВС, 2006. – 150 с.

7. Курлович П. Н. Полиция в правоохранительной системе США // Вестник Казанского юридического института МВД России. – 2013. – №12. – С. 146.

8. Leonard V., More G. Police organization. – N. Y., 1981. – 250 p.

9. Колодяжний М. Г. Участь громадськості у програмах запобігання злочинності в США / М. Г. Колодяжний. // Теорія і практика правознавства. – 2013. – Вип. 1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http:// nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2013_1_30.

10. Заросило В. О. Порівняльний аналіз адміністративної діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції): Дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Володимир Олексійович Заросило ; Національна академія внутрішніх справ України. — К., 2002. — 250 с.

Скворцов С. И. Международный опыт административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

В статье рассмотрен и проанализирован международный опыт осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, а также деятельность некоторых подразделений правоохранительных органов, выполняющих функции, связанные с административным надзором. Осуществлен сравнительный анализ полномочий органов полиции различных стран по обеспечению административного надзора за бывшими осужденными. Высказано мнение о необходимости принять во внимание международный опыт проведения административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы и внедрения его на законодательном уровне.

Ключевые слова: административный надзор, международный опыт, бывшие осужденные, лишение свободы, предупреждение и профилактика преступности, полиция.

Скворцов С. І. Міжнародний досвід адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі

У статті розглянуто та проаналізовано міжнародний досвід здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, а також діяльність правоохоронних органів, які виконують функції, пов'язані з адміністративним наглядом. Здійснено порівняльний аналіз повноважень поліції різних країн щодо забезпечення належного здійснення адміністративного нагляду за колишніми засудженими. Наголошено на необхідності врахування міжнародного досвіду здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі та його впровадженні у національному законодавстві.

Ключові слова: адміністративний нагляд, міжнародний досвід, колишні засуджені, позбавлення волі, попередження та профілактика злочинності, поліція.

ДО УВАГИ АВТОРІВ

Статті, що надсилаються до редакції журналу «Адміністративне право і процес», мають відповідати таким вимогам:

1) актуальність;

2) постановка проблеми;

3) аналіз останніх досліджень і публікацій з цієї проблеми;

4) формулювання завдання дослідження;

5) виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;

6) висновки з цього дослідження;

7) список використаних джерел.

Стаття має бути надрукована через 1,5 комп'ютерні інтервали шрифтом Times New Roman 14-го кегля обсягом 10–12 сторінок; обов'язково додається електронна копія матеріалу (програмний редактор Microsoft Word), у окремому файлі – електронне фото автора форматом 4х5,5 з розширенням *.jpg, якості 600*600 dpi.

У верхньому правому куті титульної сторінки рукопису має зазначатися повністю ім'я та прізвище автора (співавторів), місце роботи, вчене звання, науковий ступінь (якщо є) і посада, яку обіймає (ють) автор (співавтори).

Після інформації про автора (співавторів) наводиться назва публікації з вирівнюванням по центру сторінки і прописними літерами напівжирним шрифтом. Стаття має супроводжуватися шифром УДК. Перед викладом статті слід подати точну і стислу анотацію українською, російською та англійською мовами, а також ключові слова вказаними мовами. Бібліографічні посилання у тексті позначаються цифрами у квадратних дужках у порядку зростання. Вони мають чітко відповідати переліку використаних джерел.

Перелік використаних джерел наводиться після статті. Використана література має бути оформлена відповідно до ДСТУ ГОСТ 7.1:2006 «Система стандартів з інформації, бібліотечної та видавничої справи. Бібліографічний запис. Бібліографічний опис. Загальні вимоги та правила складання», що набрав чинності 1 липня 2007 року.

Аспіранти та здобувачі мають подати також рецензію наукового керівника, зазначивши його ім'я, прізвище, по-батькові, науковий ступінь, вчене звання. У журналі друкуються статті, що не були опубліковані раніше.

Редколегія вправі рецензувати, редагувати, скорочувати та відхиляти статті. У разі недотримання зазначених вимог щодо оформлення рукописів редакція залишає за собою право не розглядати їх. Надані для публікації матеріали не повертаються. Редакція не завжди поділяє позицію авторів публікацій. Гонорар за публікацію не сплачується. Передрук статей можливий лише з дозволу редакції.

ВНИМАНИЮ АВТОРОВ

Статьи, направляемые в редакцию журнала «Административное право и процесс», должны отвечать следующим требованиям:

1) актуальность;

2) постановка проблемы;

3) анализ последних исследований и публикаций по данной проблеме;

4) формулировка задачи исследования;

5) изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов;

6) выводы из этого исследования;

7) список использованных источников.

Статья должна быть напечатана через 1,5 компьютерных интервала шрифтом Times New Roman 14-го кегля объемом 10–12 страниц; обязательно прилагается электронная копия материала (программный редактор Microsoft Word), в отдельном файле – электронное фото автора форматом 4х5,5 с расширением *.jpg, качества 600*600 dpi.

В верхнем правом углу титульного листа рукописи должно указываться полностью имя и фамилия автора (соавторов), место работы, ученое звание, ученая степень (если есть) и должность, которую занимает (ют) автор (соавторы).

После информации об авторе (соавторах) приводится название публикации с выравниванием по центру страницы и прописными буквами полужирным шрифтом. Статья должна сопровождаться шифром УДК. Перед изложением статьи следует подать точную и краткую аннотацию на украинском, русском и английском языках, а также ключевые слова указанными языками. Библиографические ссылки в тексте обозначаются цифрами в квадратных скобках в порядке возрастания. Они должны четко соответствовать перечню литературы.

Список литературы приводится после статьи. Литература должна быть оформлена в соответствии с ГОСТ 7.1:2006 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Библиографическая запись. Библиографическое описание. Общие требования и правила составления», который вступил в силу 1 июля 2007 года.

Аспиранты и соискатели должны подать также рецензию научного руководителя, отметив его имя, фамилию, отчество, ученую степень, ученое звание.

В журнале печатаются статьи, которые не были опубликованы ранее. Редколлегия вправе рецензировать, редактировать, сокращать и отклонять статьи. В случае несоблюдения указанных требований по оформлению рукописей редакция оставляет за собой право не рассматривать их. Предоставленные для публикации материалы не возвращаются. Редакция не всегда разделяет позицию авторов публикаций. Гонорар за публикацию не уплачивается. Перепечатка статей возможна только с разрешения редакции.

FOR AUTHORS

The correspondents, who have no scientific degree, should obligatory attach to the articles the review of the candidate or doctor of science of the correspondent direction, abstract of minutes of the sub-faculty meeting about the recommendation of the article for publication, certified properly.

The volume of the article should be from 8 and more pages in Ukrainian, English, German, Polish or Russian. The article is presented in one variant, printed in Microsoft Word, paper sheet of format A4. Together with the article one should present CD disk with the article file, filename extension *.rtf and in the separate file there should be an electronic photo of the author of the format 4x5,5 with the filename extension *.jpg, of the quality 600*600 dpi.

Article file and photo should be obligatory contain the surname of the author written with Latin letters!!!

Article indents: high and low – 2 cm, left – 2,5 cm, right – 1,5 cm. Print New Roman, ordinary, 14 type size, interval 1,5.

The article should include the following information (from the next paragraph, over one line):

1) from the left edge of the sheet in one line – Surname and initial of the author (authors) in English; scientific degree, academic status or other information concerning scientific activities of the author(s); name of the institution, organization where the author (authors) work;

2) the extensive annotation in English in 1–1.5 A4 pages;

3) from the left edge of the sheer, above − number;

4) article of the following content – introduction, general problem stating and its connection with to the important scientific and practical tasks; analysis of the latest investigations and publications, where one has started the solution of the present problem and which served as a foundation for the author, definition of the parts of the general problem, which have not been defined earlier and which are analyzed in this article; the formulation of the objectives of the article (task stating); main material of the investigation with the complete arguments of the received scientific results; conclusions of the present investigation and perspectives of the further researches in this direction;

The authors are obliged to check all the citations with the primary sources, the editorial staff does not check the factual material, and they only edit grammatical, punctuation and language mistakes. The list of literature is presented in the order of the mentioning in the work (one should not do citations in the written text, only numbers in the brackets, for example − [12, p. 43]);

8) from the new paragraph in English – surname and initials of the author (authors), article name, annotation (3–4 sentences) – short characteristics of the article, problems or suggestions;

9) from the new paragraph – key words (6–8 word or word combinations) in English which are presented respectively to the English annotation;

10) signature of the author (authors).

In the article file on the next sheet one should present the following information about the author (co-authors):

• surname, name and patronymic;
• scientific degree, academic status;
• place of work or education, position of the author;
• contact information (telephone number, email, post address).

It is not permitted to use abbreviation or other abridgements in the article without reserve!

In the magazine we publish the articles which have not been published earlier. The editorial staffs reserves the right to edit the presented articles and can disagree with the opinion of the authors.

The editorial staff reserves the right to return materials to the authors for the correction of the found mistakes and finishing, to shorten and edit the presented texts. The articles presented with the violation of the stated demand are not published and the send manuscripts are not returned to the authors. We do not write letters to the correspondents.

DO AUTORÓW

Artykuły przyjmowane do publikacji w czasopiśmie «Prawo i Postępowanie Administracyjne» muszą spełniać następujące wymagania:

1) poruszać aktualne zagadnienia i problemy;
2) zawierać określenie przedmiotu i celu badań;
3) zawierać analizę aktualnych badań oraz publikacji w zakresie danej tematyki;
4) mieć wyodrębniony wstęp, jasno określający problematykę badawczą;
5) mieć wyodrębnioną część zasadniczą, w której zawarte będzie pełne uzasadnienie wyników badań;
6) zawierać wyodrębnione podsumowanie, przedstawiające najważniejsze wnioski;
7) zawierać wykaz bibliografii w kolejności cytowania.

Objętość artykułu nie powinna przekraczać 12 stron, czcionka – 14 pkt Times New Roman, interlinia – 1,5 pkt, ustawienia strony standardowe – marginesy 2,5 cm.

Obowiązkowo należy dostarczyć wersję elektroniczną artykułu w formacie Microsoft Word oraz w odrębnym załączniku zdjęcie autora o rozmiarze 4x5,5 cm w formacie pliku *.jpg, o rozdzielczości odpowiadającej 600x600 dpi.

W prawym górnym rogu strony tytułowej maszynopisu należy podać: pełne imię i nazwisko autora (autorów), miejsce pracy, stopień oraz tytuł naukowy (jeżeli autor go posiada), stanowisko, które zajmuje.

Po danych o autorze (autorach) na środku strony pogrubioną kursywą należy umieścić tytuł pracy.

Przed częścią zasadniczą artykułu należy zamieścić streszczenie w języku polskim i angielskim (ukraińskim) wraz ze słowami kluczowymi w tych językach.

Przypisy bibliograficzne podaje się w tekście w nawiasach kwadratowych [5, s. 34] zgodnie z kolejnością cytowania. Wykaz pozycji bibliograficznych należy umieścić na końcu artykułu.

Do publikacji w czasopiśmie mogą być zgłaszane wyłącznie prace, które nie były wcześniej publikowane.

Doktoranci, którzy zamierzają zgłosić artykuł do publikacji są zobowiązani do przedłożenia recenzji promotora z podaniem jego pełnego imienia i nazwiska, miejsca pracy, stopnia oraz tytułu naukowego.

Redakcja nie zwraca tekstów nadesłanych i przyjętych do druku oraz zastrzega sobie prawo do recenzowania, redagowania, skracania przesłanych materiałów, a także odmowy publikacji artykułu.

Nadesłane materiały niespełniające wszystkich wymagań dotyczących przygotowania tekstu do druku nie zostaną opublikowane.

Redakcja zastrzega sobie prawo do niezgadzania się z opinią autora (autorów) artykułu.

Przedruk artykułów publikowanych w czasopiśmie wymaga zgody wydawcy.

Redakcja nie płaci wynagrodzenia autorom za nadesłane i zakwalifikowane do druku publikacje.

Koszty druku oraz edycji publikacji ponosi wydawnictwo, a autor otrzymuje bezpłatny egzemplarz czasopisma w wersji elektronicznej.

Koszty związane z przesłaniem czasopisma w wersji papierowej ponosi autor.

Certificate
IC Journal Master List

INDEX COPERNICUS
INTERNATIONAL

Certificates that journal

„Administrative law and process"
ISSN 2227-796X

has been indexed in the
IC Journal Master List in 2013.

1 January 2015
Date

Signature:

Наукове видання

Адміністративне ПРАВО і ПРОЦЕС

науково-практичний журнал

№ 4 (18)/2016

Літературне редагування: Володимир Демченко,
Катерина Смірнова
Дизайн, верстка та макет обкладинки: Світлана Сілічева
Розміщення на сайті: Павло Залізняк, Сергій Коваль, Євген Литвиненко

Автори опублікованих матеріалів несуть повну відповідальність за підбір,
точність наведених фактів, цитат, економіко-статистичних даних,
власних імен та інших відомостей.

Формат 70×100$^{1}/_{16}$. Ум. друк. арк. 8,75. Наклад 300 прим. Зам. № 29/0701.
Гарнітура Times. Папір офсетний. Друк офсетний.
Підписано до друку 15.11.2016 р.

Видавець: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет»
01601, Київ, б-р Т. Шевченка, 14, кімн. 43
тел. (044) 239 32 22; (044) 239 31 72; тел./факс (044) 239 31 28
e-mail: vpc@univ.kiev.ua
http://vpc.univ.kiev.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 1103 від 31.10.02

Друк: ФОП Сілічева С. О.
61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 79/1, оф. 3