

**Національна академія наук України
Інститут держави і права ім. В. М. Корецького**

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ПРАВ ЛЮДИНИ
ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ
В УКРАЇНІ**

Збірник наукових праць

**Київ
2015**

УДК 342.9
ББК X 621.011
А-31

*Рекомендовано до друку Вченою Радою
Інституту держави і права
ім. В.М. Корецького НАН України
(протокол № 7 від 12 листопада 2015 р.)*

А-31 Адміністративно-правове забезпечення прав людини органами публічної адміністрації в Україні : зб. наук. праць / За заг. ред. д.ю.н., проф., член-кор. НАПрН України **О.Ф. Андрійко**. – К. : Інститут держави і права. ім. В.М. Корецького НАН України, 2015. – 199 с.

ISBN 978-966-02-7798-4

Збірник присвячено розгляду проблематики адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини в Україні. Особлива увага була приділена питанням ролі адміністративного права в забезпеченні прав людини, сучасним правовим моделям побудови організаційно-функціональної структури виконавчої влади, проблемам правового забезпечення реалізації прав громадян органами публічної адміністрації, адміністративної відповідальності в системі засобів забезпечення прав і свобод людини. Основою збірника стали виступи та дискусії на круглому столі «Адміністративно-правове забезпечення прав людини органами публічної адміністрації в Україні», що відбувся 24 вересня 2015 року в Києві.

Збірник розрахований на науковців, викладачів, державних службовців, а також широке коло читачів, які цікавляться цією проблематикою.

УДК 342.9
ББК X 621.011

ISBN 978-966-02-7798-4

© Інститут держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України, 2015

ЗМІСТ

Шемшученко Ю.С. Конституційні засади забезпечення прав людини і громадянина	5
Нагребельний В.П. Сучасна доктрина адміністративно-правового регулювання в контексті реалізації прав громадян органами публічної адміністрації	7
Андрійко О.Ф. Адміністративно-правові гарантії забезпечення прав і свобод громадян	11
Кагановська Т.Є. Зміст державної служби як інституту адміністративного права	18
Колпаков В.К. Правопорушення і проступок в адміністративно-деліктному праві: онтолого-гносеологічний вимір	22
Лук'янець Д.М. Проблеми застосування адміністративних стягнень (санкцій) в Україні	29
Монаєнко А.О. Щодо законності звільнення державних службовців в порядку п. 7-2 ч. 1 ст. 36 Кодексу законів про працю України та поширення на них гарантій трудового законодавства України	35
Петков С.В. Взаємна відповідальність громадян і держави: концептуальний вимір	39
Рябченко О.П. Деякі доктринальні новели у визначенні предмету адміністративного права	47
Банчук О.А. Права людини в процедурі застосування поліцейських заходів в Україні	55
Болокан І.В. Правове забезпечення реалізації прав громадян органами публічної адміністрації як пріоритетний напрям сучасних нормотворчих процесів в Україні	61
Гордєєв В.В. Поняття дефекту фактичного складу в адміністративному судочинстві	68
Дерець В.А. Правове регулювання відносин громадян з органами виконавчої влади в контексті Закону України «Про звернення громадян»	72
Ісаєва Н.К. Питання забезпечення прав платників податків в контексті податкової реформи в Україні	78
Кім К.В. До питання природи виникнення конфлікту на державній службі	82
Кисіль Л.Є. Адміністративно-правове регулювання діяльності публічної адміністрації щодо реалізації та захисту прав учасників АТО	87

Коваль М.В., Коваль А.М. Права людини як базисна підстава формування галузі юридичної науки та галузі юридичних знань	93
Константин О.В. Щодо розвитку концепції «єдності публічної адміністрації» в українському адміністративному праві	99
Кунцевич М.П. Принцип неретроактивності в податковому праві ...	103
Пасічник А.В. Представництво посадових осіб органів влади в адміністративному судочинстві	113
Пирожкова Ю.В. Забезпечення прав людини в умовах модифікації функціонального призначення адміністративного права: національний та європейський доктринальний та нормативний аспекти	120
Плотнікова М.В. Деякі проблеми правового забезпечення права знати свої права і обов'язки, встановлені органами публічної адміністрації в Україні	128
Пузанова Г.И. Некоторые вопросы совершенствования концессионного законодательства как формы иностранного инвестирования	136
Смульська А.В. Право людини на освіту як основа прав і свобод людини в освітній сфері	145
Тимощук В.П. Щодо розвитку адміністративно-процедурного законодавства в Україні	148
Грінь А.А. Дискреційні повноваження органів виконавчої влади як правовий засіб адміністративно-правового регулювання відносин з громадянами	159
Гусар О.А. Нагляд за безпекою польотів цивільної авіації у системі забезпечення прав громадян органами публічної адміністрації	166
Крахмальова К. О. До проблеми адміністративно-правового забезпечення реалізації виборчих прав внутрішньо переміщених осіб в Україні	172
Рой О.В. До проблеми юрисдикції адміністративних судів	177
Фесенко О. Організаційна структура органів публічної адміністрації у сфері реалізації прав внутрішньо переміщених осіб	183
Чан Т.В. Адміністративно-правове забезпечення прав громадян в сфері туристичного підприємництва во Вьетнаме ...	188
Рекомендації круглого столу «Адміністративно-правове забезпечення прав людини органами публічної адміністрації в Україні»	196

*Шемшученко Ю.С.,
академік НАН України,
директор Інституту держави і права
ім. В.М. Корецького НАН України*

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

Ключовим напрямком поліпшення забезпечення прав людини в Україні є насамперед удосконалення конституційних засад у цій галузі. Зараз це робиться у рамках діяльності Конституційної Комісії. Над цими питаннями, зокрема, працює робоча група з прав людини, яку очолює професор В.Г. Буткевич. Йдеться про наповнення статей розділу II чинної Конституції України чітким нормативно-правовим змістом відповідно до надбань європейського конституціоналізму та європейської конституційної практики. Йдеться, зокрема, і про пропозиції, що стосуються адміністративно-правового забезпечення прав людини і громадянина в Україні.

В оновленій Конституції слід, зокрема, забезпечити системність, чіткість та послідовність у конституційному викладі прав і свобод громадян відповідно до існуючого єдиного наукового критерію їх класифікації. При цьому недоречно вводити нові терміни, які потребують додаткового тлумачення. Йдеться, наприклад, про такі терміни, як «основоположні свободи», «форми комунікацій» тощо.

Уявляється за доцільне перенести деякі положення розділу II до розділу I чинної Конституції («Засади конституційного ладу»). Маються на увазі положення, які не мають прямого відношення до прав людини, а є інституційними (відділення церкви від держави і школи, про політичні партії, про захист громадян України за кордоном).

Доцільним видається доповнити ст. 39 Конституції положеннями, спрямованими на забезпечення повноцінної реалізації права громадян на свободу мирних зібрань. На конституційному рівні варто також врегулювати право громадянської непокори, яке логічно впливає з принципу народного суверенітету, який закріплений у ст. 5 Основного Закону:

«Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить народу і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами».

На конституційному рівні слід також передбачити право відповідної кількості громадян України на законопроектну ініціативу. Цей демократичний інститут міг би стати ефективним інструментом взаємодії держави і громадянського суспільства, забезпечення права громадян на участь в управлінні державою.

Ст. 59 Конституції доцільно доповнити положенням, що кожний має право звертатись до суду загальної юрисдикції та Конституційного суду, а ст. 124 – положенням, згідно з яким Україна визнає юрисдикцію Міжнародного кримінального суду на умовах і в порядку, передбаченому Римським статутом (визнання злочином протизаконних дій щодо дітей в ході військових конфліктів та невідворотності покарання для осіб, що здійснюють військові злочини щодо дітей). Це відкрило б дорогу до ратифікації відповідного Статуту.

Слід зазначити, що права людини на доступ до правосуддя у Конституції недостатньо ув'язані і узгоджені з конституційними нормами, які регулюють діяльність судової влади. Залишаються за дужками й питання організації та діяльності суду присяжних, мирових суддів тощо.

Проблемним залишається і питання щодо конституційного закріплення так званих новітніх прав людини – біологічних, пов'язаних з донорством тощо. Тут доцільно вивчити досвід європейських країн, які вже зробили кроки у цьому напрямку.

Внесення відповідних змін до чинної Конституції України дасть можливість перейти до системного удосконалення істотно застарілого Кодексу про адміністративні правопорушення. З цього питання вже висловлено багато науково обґрунтованих пропозицій і рекомендацій. Але віз і нині знаходиться у радянській системі координат.

Не все гаразд і з процедурним питанням застосування матеріальних норм адміністративного права, зокрема тих, що стосуються прав людини. Адміністративні суди до цього часу не вписалися належним чином у загальну систему правосуддя. Тут є над чим попрацювати і теоретикам, і практикам.

*Нагребельний В.П.,
кандидат юридичних наук,
член-кореспондент НАПрН України,
заступник директора Інституту держави і права
ім. В.М. Корецького НАН України*

СУЧАСНА ДОКТРИНА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ГРОМАДЯН ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Проблематика забезпечення прав людини органами публічної адміністрації, адміністративно-правового регулювання як здійснюваного державою за допомогою сукупності адміністративно-правових засобів упорядкування відповідних суспільних відносин, їх юридичного закріплення, охорони і розвитку завжди була у центрі уваги вітчизняних фахівців у галузі адміністративного права.

За останні десятиліття представниками української адміністративно-правової науки здійснено значну кількість різнопланових досліджень, пов'язаних зі сферою адміністративно-правового регулювання та реформування публічної адміністрації, правового забезпечення реалізації прав громадян її органами. Це дало можливість сформулювати й обґрунтувати позицію, що до вказаної сфери входять певні групи відносно однорідних суспільних відносин, які складаються у процесі: а) державного управління та державного регулювання економічною, соціальною, культурною та адміністративно-політичною сферами, а також у процесі реалізації повноважень публічної влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та деяким іншим недержавним інституціям; б) діяльності органів публічної адміністрації, їх посадових осіб щодо забезпечення реалізації та захисту в адміністративно-правовому порядку прав і свобод громадян, надання їм та юридичним особам різноманітних адміністративних послуг; в) внутрішньої організації та діяльності апаратів усіх державних органів, адміністрацій державних підприємств, установ та організацій, а також у зв'язку з проходженням державної служби та служби в орга-

нах місцевого самоврядування; г) децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування, перерозподілу функцій і повноважень органів публічної адміністрації; д) реалізації юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права; е) застосування заходів адміністративного примусу, включаючи адміністративну відповідальність фізичних і юридичних осіб. Тобто, у сфері регулювання адміністративного права перебуває широкий спектр суспільних відносин, які формуються в процесі діяльності органів публічної адміністрації та службових осіб щодо реалізації покладених на них завдань і функцій держави, забезпечення прав і свобод громадян.

Варто зазначити, що на початковому етапі розбудови незалежної української держави дослідження проблем функціонування публічної адміністрації стосувались передусім сфери державного управління і були спрямовані на концептуальне переосмислення з урахуванням нових підходів до сутності виконавчої влади, її місця і ролі у формуванні демократичної, правової соціальної держави. Важливість теоретичного осмислення цих найважливіших проблем була обумовлена ще й тим, що об'єктивний процес подолання адміністративно-командної системи на початковому етапі відбувався за відсутності наукової концепції реформування публічної адміністрації у перехідний період і втілення в життя людиноцентристської моделі відносин держави і громадянина. На основі теоретичних узагальнень проблем публічної адміністрації, системи її організації, державної служби, адміністративного процесу і адміністративної відповідальності тощо наступним етапом у розвитку адміністративного права можна вважати підготовку відповідних законопроектів щодо нормативно-правового врегулювання правового статусу Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, державної служби та ін.

Дослідження широкого кола актуальних питань адміністративно- правового регулювання дало також змогу провідним дослідникам підготувати і видати курси лекцій з адміністративного права України та підвищення його ролі в забезпеченні прав людини і громадянина. Зазначений етап розвитку публічно-правового регулювання в Україні характеризується

тим, що теоретичні розробки вчених безпосередньо були пов'язані з практичними і перспективними завданнями, які мають вирішувати органи публічної влади та інші суб'єкти адміністративного права в соціальній сфері. Принциповий підхід полягав тут в тому, що норми адміністративного права повинні продукувати адміністративно-правові відносини нового типу, які були б спрямовані насамперед на забезпечення реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина в умовах децентралізації влади. З боку органів публічної адміністрації істотне реформування вітчизняної адміністративно-правової сфери – це не просто далекоюсяжний намір чи бажання, а нагальна життєва необхідність, котра органічно пов'язана з євроінтеграційним вибором України і реалізацією Угоди з Європейським Союзом про асоціацію (передусім її політичної частини).

Українське адміністративне право, як відомо, істотно відрізняється від адміністративного права європейських країн передусім за своїм змістом, «духом» і цільовою спрямованістю: у країнах Європи воно орієнтовано на забезпечення прав і законних інтересів громадян, їх ефективний захист, а у нас – насамперед на задоволення потреб держави, державного управління, публічної влади (а фактично – державного апарату та чиновників). Саме у цьому – суть принципової відмінності. Тому наші зусилля мають спрямовуватись на подолання цієї відмінності в контексті забезпечення захисту прав людини органами публічної адміністрації.

Для вироблення сучасної доктрини публічно-правового забезпечення прав людини в адміністративному праві необхідно мати на увазі, що в сучасних умовах має відбуватися не лише розширення сфер даного регулювання, але й трансформація методів даної галузі права. Мова йде, насамперед, про тісніший зв'язок адміністративної діяльності з прийняттям адміністративно-правових рішень органами публічної адміністрації і з можливістю їх оскарження в адміністративно-правовому судовому порядку. Конвергенція методів адміністративної діяльності й адміністративного регулювання обумовлена самою специфікою публічно-правової діяльності, яка стає дедалі складнішою і наукоємною, більше пов'язаною з досягненнями організаційної науки, із сучасними методами держав-

ного впливу на вирішення складних соціальних проблем, в основі яких є забезпечення прав людини і громадянина.

В контексті вирішення проблеми правового забезпечення реалізації прав громадян органами публічної адміністрації варто наголосити, що основними ознаками адміністративно-правового регулювання у даній сфері є: а) дане регулювання являє собою різновид правового регулювання, за допомогою якого відносини між суб'єктами адміністративного права набувають відповідної правової форми, яка має державно-владний характер; б) адміністративно-правове забезпечення має конкретний і цілеспрямований характер, оскільки завжди пов'язане з реальними відносинами в публічній сфері і спрямоване на задоволення інтересів усіх суб'єктів адміністративного права; в) це регулювання здійснюється за допомогою адміністративно-правових засобів, що забезпечують його ефективність, та гарантує доведення відповідних норм адміністративного права до їх реалізації (у тому числі у примусовому порядку).

В концептуальному плані в контексті забезпечення прав громадян органами публічної адміністрації не слід ототожнювати два явища: «адміністративно-правове регулювання» і «адміністративно-правовий вплив». За своїм смисловим навантаженням ці дві категорії є близькими, але неоднозначними. В змісті терміну «адміністративно-правовий вплив» превалує вплив на суспільні відносини за допомогою системи дій як правовими, так і неправовими засобами. Домінування останніх було характерним для адміністративно-командної системи організації суспільних відносин. Отже, предмет адміністративно-правового впливу є об'ємнішим (ширшим) предметом адміністративно-правового регулювання, оскільки його основу складають відносини, які не регулюються адміністративним правом, але на які поширюється його дія.

Як різновид соціального і правового регулювання адміністративно-правове регулювання тісно пов'язане з іншими видами правового регулювання, правового забезпечення (у тому числі прав громадян). Саме завдяки цим зв'язкам забезпечується цілісність правового регулювання суспільних відносин і правової системи країни в цілому. З огляду на місце, роль і значення у національній правовій системі найбільш

тісний зв'язок існує між адміністративно-правовим та конституційно-правовим забезпеченням прав та свобод людини і громадянина.

Досить органічними можна вважати змістовно-регулюючі зв'язки, які існують між адміністративним правом і так званими комплексними (предметними) галузями права. До них, як відомо, належать фінансове, митне, податкове, банківське, підприємницьке, земельне, аграрне, інвестиційне, екологічне, космічне галузі права. Особливості зв'язків з даними галузями (і певні труднощі в розмежуванні адміністративного права з цими галузями) полягають у тому, що: а) у них широко використовується властивий публічному праву імперативний метод правового регулювання; б) охоронна функція вказаних галузей права реалізується переважно за допомогою інституту адміністративної відповідальності. Попри істотні відмінності у призначенні і методах правового регулювання певні зв'язки існують між адміністративно-правовим та цивільно- і господарсько-правовим регулюванням, а також кримінально-правовим регулюванням. Тобто, мова може йти, як зазначалось вище, про тенденцію конвергенції методів адміністративної діяльності й адміністративно-правового регулювання. У зв'язку з цим перспективними видаються дослідження концептуальних проблем правового регулювання процедурних відносин органів публічної адміністрації з громадянами в частині спрощення і підвищення ефективності цих процедур, покращення якості надання адміністративних послуг.

*Андрійко О.Ф.,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
завідувач відділу Інституту держави і права
ім. В.М. Корецького НАН України*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ГАРАНТІЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН

Сучасний стан суспільства та його подальший розвиток потребують вдосконалення правових механізмів утвердження

та забезпечення реалізації прав і свобод людини. Забезпечення прав і свобод людини та їх гарантії визначають гуманістичний вимір розвитку Української держави і громадянського суспільства, їх потенціальні та реальні перспективи щодо подальшого розвитку на шляху до утвердження демократії.

Увага до прав і свобод людини завжди була в полі зору правової науки і, зокрема, адміністративного права. Сьогодні забезпечення їх в нових умовах розвитку суспільства потребує нових ідей і вироблення дієвих правових механізмів.

Однозначною є думка вчених про те, що повна та всебічна реалізація прав і свобод людини вимагає спеціальних юридичних механізмів їх реалізації та гарантування. У силу цього, проблеми гарантування державою прав і свобод людини нині є важливою темою для обговорення.

Усі Конституції, що приймалися в Україні у минулому столітті, містили норми, що закріплювали права і свободи людини. Реалізація їх відбувалася (а часто декларувалася) під впливом різних чинників. Переважна більшість із проголошених прав так і залишилися деклараціями і не були закріплені в реальних правовідносинах.

В проектах нормативно-правових актів, що розроблялися на початку ХХ століття, також передбачалося унормування відносин між людиною і владою. Зокрема, в Законі про суди в адміністративних справах, розробка якого датована 1932 роком, (на звороті тексту його було зазначено «Адміністративна юстиція в Українській народній республіці»), йдеться про утворення суду з елементами процесуального механізму, що відповідає у багатьох моментах моделям організації адміністративної юстиції, використовуваним країнами Європи. [1]

Поряд з цим проектом відбулося і відкриття проекту Адміністративного кодексу Української Народної Республіки підготовленого в 1932 році та Тимчасового Судоустрою Української Народної Республіки 1931 року. В цих документах, як зазначають автори-укладачі праці «Адміністративне прав і процес УНР в екзилі: невідома правничка спадщина України», описувався повноцінний і самодостатній механізм

здійснення та захисту публічних прав людини у відносинах із суб'єктами публічної адміністрації. [2]

Конституція України 1996 закріплює принцип відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, проявом якого є визначення обов'язків держави (ст. 3,16,22). Можна стверджувати, що революційні події 2013-2014рр. стали результатом невиконання державою (в особі вищих посадових осіб, яких ми обирали (а вони призначали) на ці посади) таких обов'язків. Нехтуючи думкою громадян своєї держави, вони фактично відмовилися від європейського вибору побудови правової та демократичної держави, в якій гарантуються та забезпечуються права і свободи людини. Неналежне виконання державою, її посадовими особами своїх обов'язків щодо реалізації прагнення українців жити у вільній і незалежній державі, де поважають їх права і свободи, стало тим фактором, який змусив народ стати на захист своїх прав і свобод. Все починалося із реалізації права громадян на мирне зібрання та їх вимоги європейського шляху розвитку держави, а посягання на їх життя, з боку силових структур, побиття студентів та застосування зброї привело до жорстокого протистояння та захисту самими громадянами своєї гідності.

Реформа правового механізму щодо захисту прав і свобод людини у всіх сферах життя і діяльності має бути спрямована не лише на обов'язок держави забезпечувати права людини, але й створення реальних можливостей для реалізації цих прав. Обов'язком держави, інших суб'єктів, наділених владними повноваженнями, є створення необхідних гарантій реалізації прав і свобод громадян.

Прийняття Національної Стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України 25 серпня 2015 року, було зумовлено необхідністю визначення реальних заходів забезпечення прав громадян, вдосконалення діяльності держави щодо утвердження більш дієвих механізмів захисту її прав і свобод, вирішення системних проблем, що виникають при їх забезпеченні.

Метою реалізації Стратегії, як зазначається в цьому документі, є забезпечення пріоритетних прав і свобод людини як визначального чинника під час формування державної політики, прийняття рішень органами державної влади та органа-

ми місцевого самоврядування. Результатом такої діяльності держави має стати запровадження системного підходу до виконання зазначених завдань та забезпечення узгоджених дій органів публічної влади, створення правових механізмів регулювання відносин між громадянами і суб'єктами державної влади.

В структурі Національної Стратегії у сфері прав людини знайшли відображення права і свободи, притаманні діяльності стратегій країн Євросоюзу. Це, зокрема, такі як забезпечення права на життя, свободу, недоторканість, справедливий суд, запобігання й протидію дискримінації та гендерному і домашньому насильству, протидія катуванню, забезпечення прав корінних народів і національних меншин. В Національній Стратегії знайшли відображення і ті права та необхідність їх захисту, що пов'язані із ситуацією захисту прав людини через агресію сусідньої держави та військові дії, що відбуваються на території нашої країни сьогодні з боку агресора.

Особливою увагою держави в таких умовах повинні бути права дітей та їх захист, оскільки в Україні відсутня єдина система реалізації та захисту прав дітей. За роки, що минули, «щасливе дитинство дітей» і його забезпечення, захист були повністю перекладені на плечі сім'ї. Руїнувалася під впливом різних чинників, як соціальних, так і економічних, система охорони дитинства. А сьогодні, коли на такий стан наклалися сирітство –загибель батьків при захисті незалежності України, позбавлення власної домівки в результаті військових дій на Сході країни, створення реальних механізмів забезпечення прав дитини є нагальною потребою. Тому передбачені в Національній Стратегії з прав людини результати її реалізації мають бути підкріплені чітким планом дій держави у цій сфері, а зазначені там «послуги» з боку держави, та і інша діяльність щодо забезпечення потреб маленьких громадян України, здійснюватися на безоплатній основі.

Адміністративно-правові норми є продовженням конституційних норм і конкретизують їх дію. На цій підставі стверджується, що адміністративно-правовий статус громадянина є необхідною умовою і засобом реалізації конституційних норм.

При цьому слід прослідкувати зв'язок між конституційними нормами гарантування прав і свобод громадян і галузевим законодавством, виявити невідповідність, переосмислити і усунути їх. Звичайно, враховувати при цьому такі чинники як належний рівень розвитку сфер суспільного та державного ладу, їх взаємної кореляції та враховувати численні суб'єктивні фактори.

Суспільне призначення адміністративного права, зазначав у своїх працях професор В.Б. Авер'янов, полягає в урегулюванні численних відносин, що складаються в ході різноманітної діяльності публічно владних суб'єктів щодо забезпечення ефективної реалізації належних приватним особам прав і охоронюваних законом інтересів (так само, до речі, як і для виконання покладених на них обов'язків), а у випадку порушення цих прав і інтересів – також їх захисту як у позасудовому (адміністративному), так і судовому (через адміністративну юстицію) порядку [3].

Отже, подальший розвиток адміністративного права має відбуватися не лише в «праворегулюючому» напрямі, але й у «правореалізаційному» та «правозахисному». Якщо у першому в основному йдеться про регулювання організації та діяльності органів публічної адміністрації та інших суб'єктів владних повноважень, то в наступних – про забезпечення можливостей гарантії реалізації громадянами своїх прав і свобод, виконання обов'язків та забезпечення захисту порушених прав з боку державних органів та їх посадових осіб.

До гарантій в науковій літературі відносять нормативно-правові та інституційно-організаційні засоби забезпечення прав громадян, а також розвиток суспільно-політичної активності громадян, формування їх свідомого ставлення до використання прав і свобод, виконання обов'язків, рівень їх правової культури.

Значний обсяг діяльності державних органів та інших суб'єктів публічно владних повноважень, що регламентуються нормами адміністративного права, стосується забезпечення необхідних умов для реалізації різноманітних прав громадян розгляду і вирішення у позасудовому і судовому порядку адміністративно-правових спорів, що виникають в процесі діяльності державних органів та їх відносин з громадянами.

Важливим напрямом у забезпеченні чіткості і прозорості реалізації прав і свобод громадян є унормування адміністративних процедур, зокрема, і при розгляді та вирішенні адміністративно-правових спорів в позасудовому порядку.

Закон України «Про звернення громадян» не забезпечує увесь обсяг процедурних аспектів діяльності органів виконавчої влади та інших суб'єктів, наділених владними повноваженнями. Підготовка ж Закону про адміністративні процедури, яка розпочалася ще з 2000-тисячного року, проходить (сказати «повільно», не те слово) надзвичайно повільно. Проект сьогоднішнього варіанту Закону мало чим нагадує проект Кодексу про адміністративні процедури минулих років. Це добре, оскільки мають відбуватися і зміни не лише в часі, але і сприйнятті, нашому відношенні до того, яким ми хочемо бачити і яким має бути такий закон. Однак зміни мають бути спрямовані як на удосконалення його змісту, так і забезпечення унормування адміністративних процедур.

Захист своїх прав і свобод громадянами може здійснюватися як шляхом звернення до державних органів з вимогою про поновлення прав і законних інтересів громадян порушених діями чи бездіяльністю, рішеннями органами місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб за відповідною процедурою визначеною нормами адміністративного права, так і до суду.

У світлі проведення Конституційної реформи стоїть і проблема судової реформи. Щодо адміністративних судів тривала довга дискусія існування адміністративної юстиції як відокремленої системи судів від судів загальною юрисдикцією. Стояло питання щодо перебування адміністративних судів в системі судів загальної юрисдикції. Завдання теоретиків і практиків полягає в тому, щоб у цій справі переважили виважені аргументи, а захисту прав і свобод громадян відповідали і організаційно-правові гарантії забезпечення їх.

Останні роки в Україні відзначаються проведенням чергових, позачергових, проміжних виборів на різних рівнях державної влади. Можливість захистити своє виборче право громадяни реалізують і через адміністративні суди. Гарантіями його реалізації є як юридичні механізми передбачені в Кодексі адміністративного судочинства України, так і органі-

заційні заходи, що створюють відповідні умови для можливості захисту виборчих прав громадян в суді. На час проведення виборів змінюється порядок роботи адміністративних судів, що дозволяє громадянам вчасно відстояти своє право на участь у виборчому процесі.

В ст. 8 Кодексу адміністративного судочинства гарантується право кожного щодо безперешкодного звернення до адміністративного суду для захисту прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України та забороняється відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини та обов'язок суду враховувати судову практику Європейського суду з прав людини. За умови звернення до суду громадянина за захистом своїх прав, що не закріплені прямо у вітчизняних нормативно-правових актах, суд має навести у своєму рішенні положення міжнародно-правових актів, що є обов'язковими для України, та джерела, які, хоч і не містять конкретних приписів щодо змісту спірних правовідносин, усе ж визначають підходи до врегулювання спору[4]. Серед таких міжнародно-правових актів значне місце належить рішенням Європейського Суду з прав людини, які використовуються для мовного тлумачення офіційного тексту Конституції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року та протоколів до неї, рішень та ухвал Європейського Суду, ухвал Європейської комісії з прав людини.

В даному випадку до уваги беруться положення ратифікованих Україною міжнародно-правових актів та практика застосування їх міжнародними органами, юрисдикція яких визнана Україною.

Правові гарантії прав і свобод громадян є значущими в механізмі їх реалізації, та вони мають бути підтримані іншими гарантіями – політичними, економічними, соціальними, і в сукупності створити комплексний механізм забезпечення прав і свобод людини.

Список використаних джерел:

1. Шлоер Б., Корнута Р. Адміністративна юстиція в Україні: проект закону про суди в адміністративних справах 1932 року, - К.: Фоліант, 2011. – с. 8.

2. Адміністративне право і процес УНР в екзилі: невідома правничка спадщина України / Укладачі: Гриценко І.С.; Бевзенко В.М.; Коваль С.О. та ін; за заг. редакцією д.ю.н., проф. Гриценка І.С. – К.: Дакор, 2015. – 500 с.

3. Авер'янов В.Б. Нове ставлення до прав людини – мета реформування українського адміністративного права // Юридична Україна. – 2005. – № 5. – с. 31-35.

4. Пасенюк О.М. Немає людського закону вищого за природний закон – імператив адміністративного судочинства // Збірник матеріалів Круглого столу «Зміни до Конституції України: реформа судової системи» (2 червня 2014 р.). – с. 16.

*Кагановська Т.Є.,
доктор юридичних наук,
професор, декан юридичного факультету,
Заслужений юрист України,
Харківський національний університет
імені В.Н. Каразіна*

ЗМІСТ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЯК ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Одним із предметів адміністративного права є широкий комплекс суспільних відносин, що виникають у зв'язку з реалізацією функцій державного управління, які практично здійснюють державні службовці, тому в юридичній науці правове регулювання цих відносин відносять до правового інституту адміністративного права [1].

Майже всі теоретики права солідарні в тому, що галузі права регулюють суспільні відносини певного роду, а інститути – виду. Тобто предмет регулювання галузі співвідноситься з предметом регулювання інституту як рід і вид. З цього можна зробити висновок, що предмету регулювання інституту мають бути властиві всі ознаки предмета регулювання галузі і, крім того, притаманні додаткові специфічні ознаки.

З родовою належністю норм, які регламентують відносини державної служби, проблем не виникає, оскільки всі вони відносяться до адміністративного права. Але яким чином визначити вид відповідних відносин?

Якщо ми сконцентруємо увагу на службі як діяльності, то до меж інституту державної служби мають потрапити всі без винятку норми, які регламентують усі види державної діяльності, яка здійснюється державними службовцями. Тобто в межах державної служби мають розглядатися всі види адміністративних проваджень, що здійснюються за участю державних службовців. Очевидно, що такий підхід не дає можливості сформулювати видові відмінності відносин державної служби від інших відносин у межах адміністративного права.

Вихід із зазначеної ситуації можна знайти, якщо поглянути на механізм правового регулювання суспільних відносин з дещо нестандартних позицій. Відомо, що правовідносини мають певну структуру, яка включає до себе суб'єктів, об'єкт і зміст правовідносин. Відповідно правовими нормами мають визначатися характеристики всіх трьох складових структури правовідносин, а відтак можна виділити групи норм, які визначають правовий статус суб'єктів відносин та зміст діяльності, яку ці суб'єкти здійснюють. Об'єкт відносин в цьому випадку окремого значення не має, оскільки він визначає зміст згаданої діяльності.

Це дає можливість виділити дві сфери правового регулювання в рамках адміністративного права, а саме сферу регулювання правових статусів учасників адміністративно-правових відносин і сферу реалізації цих правових статусів.

Такий підхід є зручним з тієї точки зору, що він знімає суперечки стосовно поділу норм адміністративного права на матеріальні і процесуальні. Власне матеріальне адміністративне право – це право статусне. Без попереднього визначення правового статусу суб'єктів адміністративно-правових відносин є неможливим регулювання будь-якої діяльності, яка складає зміст цих відносин.

У зв'язку із наведеним вище, уявляється недоречним вести мову про існування інституту державної служби в розумінні інституту права. Як правовий інститут швидше можна розглядати інститут державного службовця як сукупність норм, які регламентують його загальний правовий статус. Навіть, якщо поглянути на зміст законів про державну службу, то стає абсолютно очевидним, що вони не регламентують конк-

ретну професійну діяльність державних службовців. Натомість, їх зміст стосується виключно складових правового статусу державних службовців, а саме їх прав та обов'язків, а також процедур набуття, зміни та втрати такого статусу. Відтак, спочатку особа набуває статусу державного службовця, тобто вона приймається на посаду в державному органі, отримує відповідні повноваження, а вже потім приступає до здійснення професійної діяльності щодо практичного виконання завдань і функцій держави.

У самому Законі України «Про державну службу» (1993 р.) [2] власне про державну службу як діяльність сказано досить мало. У статті 3 зазначеного закону перелічені принципи державної служби, які сформульовані як принципи діяльності: служіння народу України; демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; пріоритету прав людини і громадянина; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі, персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян. Але, у статті 10 «Основні обов'язки державних службовців» ті самі принципи трансформовані в основні обов'язки державних службовців, тобто в елемент правового статусу державних службовців.

У розділі IV Закону України «Про державну службу» (1993 р.), незважаючи на його назву «Проходження державної служби в державних органах та їх апараті» також практично не йдеться про професійну діяльність державних службовців. У статті 15 «Прийняття на державну службу» йдеться про способи набуття правового статусу державного службовця. Статтею 16 встановлено обмеження, що пов'язані з проходженням державної служби. Зокрема, у цій статті зазначено, що державні службовці не можуть брати участь у страйках та вчиняти інші дії, що перешкоджають нормальному функціонуванню державного органу. Зазначені обмеження сформульовані як заборона, але заборона фактично представляє собою обов'язок не вчинювати певні дії, а відтак також є складовою правового статусу державного службовця.

Зміст статті 16-1 «Врегулювання конфлікту інтересів» також містить обов'язок державного службовця у разі виникнення конфлікту інтересів під час виконання службових повноважень негайно доповісти про це своєму безпосередньому керівнику.

Елементом правового статусу державного службовця є і вимоги щодо прийняття присяги, визначені у ст. 17. Аналогічним чином до правового статусу державного службовця відносяться положення ст. 19 «Стажування державних службовців», ст. 20 «Робочий час», ст. 21 «Службові відрядження» тощо.

Зміст норм, що містяться у статтях розділів V-VIII Закону України «Про державну службу», також дозволяє стверджувати, що вони відносяться до складових правового статусу державних службовців, а не до змісту їх професійної діяльності.

На нашу думку, державну службу як правовий інститут слід визначити як сукупність норм, що регламентують правовий статус державного службовця, а також порядок його набуття, припинення та змін у процесі здійснення державним службовцем своєї професійної діяльності.

Сама ж державна служба як правова категорія має бути визначена не як діяльність, а як певний правовий стан, який визначає місце державного службовця у державно-владній ієрархії і пов'язані з цим місцем права, обов'язки та обмеження, зміст яких визначається виконанням завдань і функцій держави. Відповідно до цього визначення, перебування на державній службі буде означати перебування особи у певному стані, наявність у особи правового статусу державного службовця.

Якщо ж виходити з чинного законодавчого визначення поняття державної служби, то особа лише тоді знаходиться на державній службі, коли здійснює професійну діяльність щодо виконання завдань і функцій держави.

Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що в межах науки адміністративного права потребують оновлення та удосконалення погляди на зміст правового інституту державної служби з метою його максимального наближення до пра-

вових реалій. Державну службу як правовий інститут у його сучасному вигляді слід розглядати як сукупність норм, що регламентують правовий статус державного службовця, а також порядок його набуття, припинення та зміни у процесі здійснення державним службовцем своєї професійної діяльності. Сама ж державна служба як правова категорія має бути визначена не як діяльність, а як певний правовий стан, який визначає місце державного службовця у державно-владній ієрархії і пов'язані з цим місцем права, обов'язки та обмеження, зміст яких визначається виконанням завдань і функцій держави.

Отже, інститут державної служби є юридично вихідним правовим засобом у системі побудови державності, оскільки він поєднує правовий матеріал, який використовується в щоденній практиці органів державної влади, інших органів, на які поширюється дія Закону України «Про державну службу», тобто створює систему державного апарату, забезпечуючи тим самим функціонування самої держави [1].

Список використаних джерел:

1. Оболенський О. Ю. Державна служба: Навч. посібник. – К.: КНЕУ, 2003. – 344 с.
2. Закон України «Про державну службу» № 3723-ХІІ від 16 грудня 1993 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.

*Колпаков В.К.,
доктор юридичних наук, професор,
в.о. завідувача кафедри адміністративного
та господарського права Запорізького
національного університету*

ПРАВОПОРУШЕННЯ І ПРОСТУПОК В АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОМУ ПРАВІ: ОНТОЛОГО-ГНОСЕОЛОГІЧНИЙ ВИМІР

Адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи

бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність.

Наведене визначення є нормативним і міститься у Кодексі України про адміністративні правопорушення (КУпАП) 1984 р. [1]. Він закріплює у своїх статтях його поняття (ст. 9), визначає критерії, за якими розмежовується вчинення адміністративного правопорушення умисно (ст. 10) і вчинення адміністративного правопорушення з необережності (ст. 11), описує діяння, які визнаються адміністративними правопорушеннями (ст. 41 – 212-20).

У тексті статті 9 КУпАП привертає увагу така конструкція: «Адміністративним правопорушенням (проступком) визнається...». Застосування законодавцем термінів «правопорушення» і «проступок» у такому сполученні породжує природне питання: якщо вони є адекватними і означають одне і теж поняття, то за яких підстав цей синонімічний ряд включено до статті закону.

Підхід законодавця щодо ототожнення зазначених термінів базується на їх генетичній природі. Виникнення поняття «адміністративний проступок» пов'язано зі спробами удосконалити кримінальне законодавство шляхом розмежування кримінальних вчинків за ступенем суспільної небезпеки.

Найбільш вдало таке розмежування було здійснено у французькому Кодексі 1795 року. У ньому виділялись: а) злочини – діяння, за які передбачали тілесні покарання; б) проступки або делікти – діяння, за які передбачали покарання виправного характеру.

З перебігом часу така класифікація стає домінуючою у багатьох країнах Європи. В Росії вона набуває практичного і доктринального значення з введенням в дію Уложення про покарання кримінальні і виправні (1845 р.). У цьому акті слова «злочин» і «проступок» одержали статус юридичних термінів і стали позначати різні за ступенем суспільної небезпеки діяння.

Пізніше такі проступки стали визначатися як адміністративні. Таке уточнення було пов'язано з процедурними особ-

ливостями застосування покарань по кримінальному законодавству Російської імперії. За загальним положенням каральна влада у Росії була сконцентрована в судах. Справи про малозначні злочини або проступки розглядали спеціально для цього утворені мирові суди. Але у 1889 році інститут мирових судів скасовується, а функції щодо розгляду справ про проступки передаються до адміністративних органів. Відтепер, малозначні злочини або кримінальні проступки починають іменуватися як «адміністративні проступки».

Інше історико-правове коріння у терміна «адміністративне правопорушення». Його виникнення пов'язано із становленням і розвитком адміністративного судочинства (адміністративної юстиції). Інститут адміністративної юстиції, як права реальність, є результатом реалізації ідей Великої французької революції 1789–94 років. Саме вони сформуvalи розуміння про необхідність контролювати дії адміністрації. Мета такого контролю – забезпечити відповідальність адміністрації за рішення, які порушують права громадян та інших суб'єктів громадянського суспільства.

Інструментом, за допомогою якого: а) встановлюються юридичні обмеження щодо вільного розсуду адміністрації у прийнятті управлінських рішень; б) здійснюється захист громадянина перед адміністрацією, – стає адміністративна юстиція (адміністративні суди, адміністративні трибунали тощо). Рішення адміністрації, які порушують права громадян (та інших суб'єктів громадянського суспільства), починають розумітися як «адміністративні правопорушення».

В Російській імперії також започатковується адміністративна юстиція. Урядовий Сенат виконує функції вищого адміністративного суду. Положення про суди по адміністративним справам (закон Тимчасового Російського Уряду від 30 травня 1917 р.) передбачає функціонування у кожному повіті адміністративного судді зі своїм діловодством, які мають розглядали суперечки між державними органами й органами самоврядування, а також громадськими організаціями.

На жаль, короткий час існування цих судів перешкодив практичному виявленню властивостей адміністративного судочинства як в Росії, так і в Україні [2, с.415]

Після жовтня 1917 року розуміння адміністративного (управлінського) правопорушення і адміністративного проступку (делікту), як різних за своєю суттю порушень права, змінюється.

У офіційних джерелах вони поступово починають трактуватися як терміни-синоніми, що означають діяння фізичних осіб, які порушують встановлені державою заборони і тягнуть адміністративний порядок застосування стягнень.

Нормативне закріплення цей підхід отримує у Основах законодавства Союзу РСР і союзних республік про адміністративні правопорушення (1980). У статті 7 цього акту зазначено: «адміністративним правопорушенням (проступком) визнається...». Таким чином, була зафіксована позиція законодавця щодо адекватності понять «адміністративне правопорушення» і «адміністративний проступок». Без будь-яких змін ця конструкція перейшла до КУпАП 1984 року. Таким чином, у сьогоденнішніх реаліях застосування зазначених термінів як синонімів є коректним.

Загальні ознаки адміністративного проступку містить КУпАП. Наприклад, у статтях 1, 9, 10, 11, 247. Їх аналіз показує, що законодавець використовує два підходи для фіксації ознак діяння, яке має визнаватися адміністративним проступком. У першому випадку дається прямий перелік конкретних ознак. Так, стаття 9 КУпАП встановлює, що адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна дія, яка посягає на громадський порядок.

У другому випадку застосовується термін, який є узагальненою абстракцією. Він позначає не конкретні фактичні дії та їх наслідки, а результати наукового осмислення емпіричних знань про адміністративний проступок. Це термін «склад адміністративного проступку». У статті 247 «Обставини, що виключають провадження в справі про адміністративне правопорушення» зазначено, що провадження в справі про адміністративне правопорушення не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю за відсутністю у діянні складу адміністративного правопорушення. З цього випливає, що склад проступку – це системна сукупність його характеристик або ознак, за якими серед інших діянь виокремлюються адміністративні проступки.

З вищенаведеного виникає питання: існує чи не існує принципова різниця між ознаками проступку, які прямо указані в законі, і тими, що утворюють його склад. Відповідь на нього має бути такою: така різниця існує.

Ознаки, які безпосередньо перелічує закон, зокрема стаття 9 КУпАП, є ознаками апостеріорними. Ознаки, які містить поняття «склад адміністративного проступку», є ознаками апріорними.

Співвідношення апостеріорного і апріорного полягає у тому, що знання, які попередньо були одержані досвідним шляхом (апостеріорні знання, знання набуті з досвіду, емпіричні знання, істина факту), у подальшому передують досвідові, організують і спрямовують його, виступають інструментом, який слугує для набуття і формування нових знань теоретичного рівня (апріорні знання, знання набуті зі свідомості, теоретичні знання, істина розуму).

Апостеріорні (емпіричні) ознаки адміністративного проступку фіксуються у законі як результат узагальнення історичного досвіду щодо детермінації небажаних для суспільства діянь. Їх нормативне закріплення є орієнтиром для попередньої кваліфікації адміністративного правопорушення. Наявність у діянні апостеріорних ознак ще не є підставою для його визнання адміністративним проступком і настання юридичної відповідальності. Це підстава для подальшого дослідження (осмислення) усіх обставин вчинку. В адміністративно-правовій теорії таке дослідження або осмислення позначається терміном «адміністративне розслідування».

Адміністративне розслідування здійснюється з використанням апріорних (теоретичних) знань про ознаки адміністративного проступку. Такі знання подає наукове учення про склад адміністративного проступку.

У разі коли результати розслідування доводять, що ознаки вчинку збігаються з апріорними ознаками (ознаками складу), він набуває юридичного змісту як адміністративне правопорушення, і виникають підстави для юридичної відповідальності.

Таким чином, апостеріорні ознаки забезпечують розпізнання у різноманітті діянь таких, що мають попередні підста-

ви для їх визнання адміністративними правопорушеннями. Апріорні ознаки забезпечують осмислення зазначених діянь з позицій права і доведення, що вони є (або не є) у юридичному (законодавчому) розумінні адміністративними правопорушеннями. Характеристика апріорних ознак збігається з характеристикою компонентів поняття «склад адміністративного проступку».

Важливим питанням щодо поняття адміністративного проступку є його визнання діянням суспільно небезпечним чи суспільно шкідливим. З цього приводу сформувалось дві основні концепції.

Перша концепція (суспільної небезпеки проступку) базується на генетичних зв'язках адміністративного проступку і злочину. Її представники виходять з природньої єдності відповідних діянь і принциповою відмінністю між ними визнають лише ступінь суспільної небезпеки.

Друга концепція (шкідливості адміністративних проступків) оформлюється за радянських часів як альтернатива до першої. За нею адміністративні проступки не мають генетичних зв'язків зі злочинами або остаточно їх втратили. Тим самим вона спрямовувалась на вирішення двох політико-правових завдань: по-перше, демонструвався гуманізм кримінального законодавства (адже шляхом такого відмежування адміністративного проступку від злочину з кримінально-правового простору виводився величезний масив правопорушень); по-друге, відкривалася практично необмежена можливість збільшувати кількість складів правопорушень і суб'єктів юрисдикції. Таким чином, зазначена концепція слугувала реалізації ідеологічних установок і політичного курсу того періоду. Її можна вважати своєрідним «візажистом» карального сегменту радянського права.

Суспільну небезпеку і суспільну шкоду, у контексті дослідження ознак адміністративного проступку, необхідно розглядати у діалектичному співвідношенні з урахуванням сучасних досягнень юридичних, філософських, соціологічних та інших наук. Такий підхід показує, що ці два поняття належать до різних рівнів узагальнення знань про адміністративний проступок.

Категорія «суспільна шкідливість» є онтологічною. Наявність шкоди встановлюється шляхом опису того, що трапилось (проступку). Такий опис є точною фіксацією встановлених фактів, їх «фотографією».

Категорія «суспільна небезпека» є гносеологічною. Це рівень оцінки діяння з позицій права і закону. Наявність чи відсутність суспільної небезпеки неможливо встановити шляхом онтологічного опису, тобто шляхом «фотографування» фактів. Вона має бути доведена. Доведення здійснюється шляхом дослідження усіх сторін діяння з метою виявлення властивостей, які на рівні теоретичних знань визначені юридичними ознаками проступку і відокремлюють його від інших шкідливих вчинків. Кінцевий результат доведення – встановлення наявності (або відсутності) складу адміністративного проступку (правопорушення).

Дослідження здійснюється у формі розслідування відповідних справ. Розслідування справи – це пізнання (дослідження) факту реальної дійсності, у онтології якого виявилися ознаки адміністративного правопорушення. Завершена справа є гносеологічним відбитком конкретного діяння.

Таким чином, суспільна шкідливість адміністративного проступку, яка передбачена статтями 10, 11 і 269 КУпАП, є його апостеріорною ознакою. Її наявність, разом з іншими апостеріорними ознаками, створює підстави для проведення адміністративного розслідування.

Суспільна небезпека є апріорною ознакою адміністративного правопорушення. Вона характеризує головний компонент об'єктивної сторони складу адміністративного правопорушення (ст. 247 КУпАП) — діяння. На відміну від шкоди (шкідливості проступку), яка встановлюється по об'єктивних ознаках, висновок про суспільну небезпечність діяння ґрунтується на усіх суб'єктивних і об'єктивних чинниках, які утворюють теоретичну категорію склад адміністративного правопорушення.

Список використаних джерел:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Введений в дію Постановою Верховної Ради Української РСР від 07.12.1984 //

Відомості Верховної Ради Української РСР – 1984. – додаток до № 51. – Ст. 1122.

2. Адміністративне право і процес УНР в екзилі: невідома правничка спадщина України / Укладачі: Гриценко І.С., Бевзенко В.М., Коваль С.О. та ін. ; за заг.ред. Гриценка І.С. — К.: Дакор, 2015. — 500 с.

*Лук'янець Д.М.,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри державно-правових дисциплін
Харківського національного університет
ім. В.Н. Каразіна*

ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СТЯГНЕНЬ (САНКЦІЙ) В УКРАЇНІ

В Україні, як і у більшості країн, що виникли після розпаду СРСР, залишилася досить велика система адміністративних стягнень. У 1984 році у всіх республіках колишнього СРСР були прийняті Кодекси про адміністративні правопорушення з приблизно однаковим змістом. Ці кодекси встановлювали адміністративні стягнення різних видів, які мали застосовуватись за вчинення так званих «адміністративних правопорушень» у позасудовому порядку. Під адміністративним правопорушенням тут розуміється правопорушення, за вчинення якого законом передбачається застосування адміністративного стягнення. Суб'єктами таких правопорушень могли бути лише фізичні особи.

Після розпаду СРСР і зміни орієнтирів суспільного розвитку на побудову демократичного державного ладу та ринкової економіки, суттєві зміни відбулися у всіх без виключення сферах законодавства. Але, майже єдиним значним правовим актом, який не зазнав концептуальних змін, залишився Кодекс України про адміністративні правопорушення. Аналогічна ситуація спостерігається і в інших пострадянських країнах. Але навіть у тих випадках, коли на заміну Кодексу про адміністративні правопорушення радянського зразку були прийняті нові аналогічні кодекси (Росія, Казахстан), концептуально вони не дуже відрізнялись від попередніх.

Головною особливістю цих кодексів є досить велика кількість видів адміністративних правопорушень, за які передбачено застосування адміністративних стягнень, а також велика кількість органів державної влади (крім судів), наділених правом застосовувати адміністративні стягнення. Чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення містить більше семисот видів складів адміністративних правопорушень, а адміністративно-юрисдикційними повноваженнями наділені більш ніж п'ятдесят різноманітних суб'єктів владних повноважень.

Більш того, з поступовим переходом до ринкової економіки суттєво розширилась сфера застосування адміністративних санкцій. В Україні вже більше сорока законів передбачають можливість застосування адміністративних санкцій до юридичних осіб.

Якщо подивитись на процес розширення сфери застосування адміністративних стягнень суто з теоретичних позицій, то начебто все виглядає досить логічно. Але, дослідження практики застосування адміністративних стягнень змушує замислитись над доцільністю їх існування.

Офіційна статистика свідчить, що щороку в Україні адміністративні стягнення застосовуються до кількох мільйонів тільки фізичних осіб.

У період з 1990 до 2013 року кількість осіб, до яких було застосовано адміністративні стягнення, коливалась від 4 до 22 мільйонів. Враховуючи, що кількість населення України у віці від 18 до 65 років у цей період складає 30-32 мільйона осіб, цифри вражаючі.

Дані статистики стосовно застосування адміністративних стягнень дають підстави для дещо суперечливих висновків. З одного боку, складається враження, що населення України є вкрай незаконослухняним. Але, з іншого боку, виникає сумнівів в ефективності адміністративних стягнень. Якщо так багато людей щороку піддаються адміністративним стягненням і знову вчинюють адміністративні правопорушення, то є цілком зрозумілим, що цілі застосування адміністративних стягнень не досягаються. І це має свої причини.

По-перше, спосіб визначення розміру адміністративних стягнень у вигляді штрафу не враховують матеріального ста-

новища особи, до якої такі стягнення застосовуються. Як правило, розмір адміністративного стягнення у вигляді штрафу має верхню і нижню межу, які розрізняються несуттєво. Відтак загроза застосування адміністративного стягнення не утримує особу від вчинення правопорушення. В результаті частина осіб, до яких застосовано адміністративні стягнення, не відчувають суттєвих втрат.

Більш того, значна кількість громадян сприймає адміністративне стягнення не як покарання чи відплату за вчинене правопорушення, а як плату за можливість вчинити правопорушення.

По-друге, ознаки адміністративних правопорушень сформульовані таким чином, що дозволяють досить широко трактувати їх зміст, і під ці ознаки підпадає дуже велика кількість діянь.

По-третє, для значної кількості органів, які уповноважені застосовувати адміністративні стягнення, головним показником ефективності їх діяльності є кількість виявлених правопорушень і, відповідно, застосованих адміністративних стягнень.

По-четверте, у багатьох сферах застосування адміністративних стягнень є надзвичайно висока і не завжди виправдана щільність нормативного регулювання.

За таких умов, навіть невелике відхилення від встановлених правил, стає підставою для застосування адміністративних стягнень.

Може здаватися, що така велика кількість осіб, до яких застосовуються адміністративні стягнення, має викликати стурбованість у властей. Але в реальності відбувається навпаки, і КУпАП регулярно поповнюється новими правопорушеннями, а розміри штрафів час від часу збільшуються.

Законодавством про адміністративні стягнення передбачено, що всі штрафи та інші фінансові санкції спрямовуються до державного бюджету. При цьому у період з 2008 до 2014 року суми стягнутих штрафів тільки із фізичних осіб складають приблизно один відсоток доходної частини державного бюджету.

Реальні суми надходжень до державного бюджету від накладених адміністративних стягнень є значно більшими,

оскільки у наведених показниках не враховані адміністративні санкції застосовані до юридичних осіб. Крім того, рівень добровільного сплачених сум адміністративних стягнень, застосованих до фізичних осіб, складає приблизно 50%. В той самий час при примусовому стягненні сум адміністративних стягнень, їх розмір збільшується удвічі.

Із цього можна зробити парадоксальний висновок, що державі вигідна протиправна поведінка громадян, оскільки вона стає підставою застосування адміністративних стягнень, а відтак вагомим джерелом наповнення державного бюджету. В той самий час, переважна більшість діянь, за які застосовуються адміністративні стягнення, не пов'язані із завданням матеріальної шкоди державі.

Ще одним важливим аспектом застосування адміністративних стягнень в Україні є їх високий корупційний ризик.

При оскарженні до суду рішення про застосування адміністративного стягнення виникає парадоксальна ситуація. Дуже часто вартість послуг адвоката у відповідних справах значно перевищує розмір адміністративного стягнення. Відтак, звертатись до суду стає не вигідним, навіть у тих випадках, коли адміністративне стягнення застосовано незаконно і підлягає скасуванню.

Набагато простіше сплатити представнику влади частину суми потенційного адміністративного стягнення і не доводити справу до застосування самого адміністративного стягнення. Чим значна кількість людей і користується.

Цілком очевидно, що в існуючому вигляді застосування адміністративних стягнень не сприяє зміцненню правопорядку. За часів СРСР застосування до особи адміністративного стягнення само по собі викликало низку негативних наслідків особистого та морального характеру, і найбільш неприємними були не матеріальні втрати правопорушника, а сам факт застосування до нього адміністративного стягнення. Натомість в сучасних умовах адміністративні стягнення втрапили своє виховне значення. Відтак виникає проблема, яким чином зробити адміністративні стягнення ефективним інструментом державного регулювання.

Адміністративні стягнення існують практично в усіх країнах, але суттєво відрізняється сфера їх застосування.

Перш за все, слід звернути увагу на те, що у переважній більшості демократичних країн відсутні адміністративні стягнення у вигляді конфіскації, адміністративного арешту чи позбавлення спеціальних прав, наданих громадянам. Практично усі діяння, за які в українському законодавстві передбачені такі стягнення, у демократичних країнах відносяться до сфери кримінальної відповідальності і застосовуються виключно судами з дотриманням правил кримінально-судочинства.

Натомість найбільш поширеними є адміністративні санкції фінансового характеру. У цьому сенсі важливим є те, що застосування таких санкцій віднесено до компетенції так званих «урядових регуляторів» (government regulators) та здійснюється поза судовою системою в адміністративному порядку. При цьому сферами застосування адміністративних фінансових санкцій є такі, де здійснюється державне регулювання, а державний регулятор здійснює нагляд за дотриманням регуляторних норм і у процесі такого нагляду виявляє відповідні правопорушення. Такими сферами є охорона навколишнього природного середовища, захист конкуренції, захист прав споживачів, використання природних ресурсів, експортний контроль та багато інших.

Зарубіжні дослідники вказують на те, що оскільки критерієм виділення правових санкцій є обтяжливий характер наслідків вчинення правопорушення, можна визнати, що адміністративні санкції виконують репресивну функцію, хоча не у кожному випадку ця функція є основною. На відміну від кримінальних покарань, сутність адміністративних санкцій не охоплює відплату за вчинене діяння. Вони мають характер засобу примусу, який служить забезпеченню реалізації виконавчо-розпорядчих завдань публічної адміністрації, об'єднаних через поняття публічного інтересу. Крім того, відповідна обтяжливість адміністративних стягнень обумовлена тим, що на відміну від кримінального права, на підставі якого переслідуються правопорушення, що мають вагому основу в нормах етичних, порушення адміністративно-правових обов'язків такої основи не мають. Такі правопорушення обумовлені головним чином мотивацією інтересу, тобто

бажанням отримання певних благ або уникнення неприємностей.

Однак, за таких умов дослідники зауважують на декількох принципових моментах, які мають бути враховані в процесі правового регулювання процедур застосування адміністративних санкцій. Перш за все, увага звертається на необхідність дотримання принципу справедливості. По-друге, зауважується на необхідності забезпечення можливості оскарження в суді рішення регулятора про застосування *administrative penalties*. По-третє, необхідним визнається дотримання принципу пропорційності, тобто розмір адміністративних санкцій має бути достатнім для досягнення цілей регулюючого впливу і одночасно не завдавати порушнику непоправних втрат, які суттєво ускладнять його подальшу діяльність.

Враховуючи викладене, можна стверджувати, що існуюча в Україні система адміністративних стягнень та процедури їх застосування мають бути трансформовані з репресивного, переважно фіскального, інструменту у ефективний інструмент державного регулювання. Це завдання може бути реалізовано шляхом реалізації двох основних заходів. По-перше, обмеження сфер застосування адміністративних стягнень, виведення за межі цих сфер правопорушень, які пов'язані із посяганням на громадський порядок, майно, особу, авторитет держави та інших подібних правопорушень. По-друге, забезпечення реалізації згаданих вище принципів застосування адміністративних стягнень та інших санкцій.

*Монаснюк А.О.,
доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України,
проректор з наукової роботи
Класичного приватного університету*

**ЩОДО ЗАКОННОСТІ ЗВІЛЬНЕННЯ
ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В ПОРЯДКУ
П. 7-2 Ч. 1 СТ. 36 КОДЕКСУ ЗАКОНІВ
ПРО ПРАЦЮ УКРАЇНИ ТА ПОШИРЕННЯ НА НИХ
ГАРАНТІЙ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ**

На сьогоднішній день в юридичній практиці склалася досить неоднозначна ситуація при звільненні працівника в порядку п. 7-2 ч. 1 ст. 36 Кодексу законів про працю України (КЗпП), а саме з підстав, передбачених Законом України «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 року № 1682-VII. Немало запитань також викликає застосування гарантій від незаконного звільнення, передбачених трудовим законодавством України (ст. ст. 40, 41 КЗпП) до осіб, яких звільняють відповідно до Закону про очищення влади. Звільнення працівників в порядку п. 7-2 ч. 1 ст. 36 КЗпП часто трактується як його звільнення з ініціативи власника або уповноваженого ним органу.

Отже, якщо проаналізувати ч. 1 ст. 36 КЗпП, то ми побачимо, що підставами припинення трудового договору є: 1) угода сторін; 2) закінчення строку (пункти 2 і 3 статті 23), крім випадків, коли трудові відносини фактично тривають і жодна з сторін не поставила вимогу про їх припинення; 3) призов або вступ працівника або власника - фізичної особи на військову службу, направлення на альтернативну (невійськову) службу, крім випадків, коли за працівником зберігаються місце роботи, посада відповідно до частин третьої та четвертої статті 119 цього Кодексу; 3) розірвання трудового договору з ініціативи працівника (статті 38, 39), з ініціативи власника або уповноваженого ним органу (статті 40, 41) або на вимогу профспілкового чи іншого уповноваженого на представництво трудовим колективом органу (стаття 45); 5) переведення

працівника, за його згодою, на інше підприємство, в установу, організацію або перехід на виборну посаду; 6) відмова працівника від переведення на роботу в іншу місцевість разом з підприємством, установою, організацією, а також відмова від продовження роботи у зв'язку із зміною істотних умов праці; 7) набрання законної сили вироком суду, яким працівника засуджено (крім випадків звільнення від відбування покарання з випробуванням) до позбавлення волі або до іншого покарання, яке виключає можливість продовження даної роботи; 7-4) укладення трудового договору (контракту), всупереч вимогам Закону України «Про запобігання корупції», встановленим для осіб, які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, протягом року з дня її припинення; 7-2) з підстав, передбачених Законом України «Про очищення влади»; 8) підстави, передбачені контрактом.

Тут слід вказати, що із розуміння статті 36 КЗпП випливає, що розірвання трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу є лише однією з багатьох підстав припинення трудового договору. А статті 40, 41 КЗпП ще більш детально регламентують підстави розірвання трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу. Крім того, припинення трудового договору з працівником можливе і за інших, зазначених в ст. 36 КЗпП, підстав (наприклад, за угодою сторін; набрання законної сили вироком суду, яким працівника засуджено до позбавлення волі; укладення трудового договору (контракту) всупереч вимогам Закону України «Про запобігання корупції» тощо).

Варто також зазначити, що, наприклад, ч. 3 ст. 40 КЗпП *(не допускається звільнення працівника з ініціативи власника або уповноваженого ним органу в період його тимчасової непрацездатності (крім звільнення за пунктом 5 цієї статті), а також у період перебування працівника у відпустці. Це правило не поширюється на випадок повної ліквідації підприємства, установи, організації)* стосується лише підстав розірвання трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу. Тобто власник або уповноважений ним орган не може звільнити працівника з власної ініціативи під

час його тимчасової непрацездатності або перебування у відпустці.

Про це свідчить також й пункт 17 постанови Пленуму ВСУ «Про практику розгляду судами трудових спорів» від 6 листопада 1992 року № 9, в якому вказано, що правила про недопустимість звільнення працівника в період тимчасової непрацездатності, а також у період перебування у відпустці (ч.3 ст.40 КЗпП) стосуються як передбачених статтями 40, 41(1) КЗпП, так й інших випадків, коли розірвання трудового договору відповідно до чинного законодавства провадиться з ініціативи власника або уповноваженого ним органу. При цьому маються на увазі щорічні, а також інші відпустки, що надаються працівникам як із збереженням, так і без збереження заробітку. Розірвання трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу не може бути визнано обґрунтованим, якщо в день звільнення працівнику видано лікарняний листок (довідку в установлених законом випадках) про його тимчасову непрацездатність.

Крім того, частина 2 ст. 36 КЗпП вказує, що у випадку, передбаченому пунктом 7-2, особа підлягає звільненню з посади у порядку, визначеному Законом України «Про очищення влади».

Тобто Закон України «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 року № 1682-VII встановлює інший порядок звільнення осіб із займаної посади. І цей Закон не передбачає заборону звільнення особи із займаної посади у період її тимчасової непрацездатності або перебування у будь-якій відпустці.

Так, відповідно до п. 14 ст.5 Закону України «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 року № 1682-VII керівник органу, передбачений частиною четвертою цієї статті, на підставі висновку про результати перевірки, яким встановлено недостовірність відомостей, визначених пунктами 1 та/або 2 частини п'ятої цієї статті, не пізніше ніж на третій день з дня отримання такого висновку, керуючись положеннями частини третьої або четвертої статті 1 цього Закону, звільняє таку особу із займаної посади або не пізніше ніж на третій день з дня його отримання надсилає такий висновок керівнику органу (органу), до повноважень якого належить звільнення та

ініціювання звільнення з посади особи, стосовно якої було здійснено перевірку, для її звільнення з посади у встановленому законом порядку не пізніше ніж на десятий день з дня отримання висновку.

Отже, Закон України «Про очищення влади» є спеціальним законом щодо врегулювання спірних правовідносин, пов'язаних із звільненням державних службовців із займаної посади. І звільнення працівника із займаної посади керівником органу влади, в якому працює цей працівник, в порядку Закону України «Про очищення влади» не є звільненням працівника із ініціативи власника або уповноваженого ним органу в розумінні ст. ст. 40 та 41 КЗпП. Таке звільнення може вважатися, наприклад, звільненням працівника із займаної посади за законом.

Зазначимо також, що п. 7-2 ч. 1 ст. 36 КЗпП містить щодо звільнення працівника відсилочну норму до Закону України «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 року № 1682-VII. Це викликає занепокоєння, оскільки головною функцією і важливою особливістю кодифікації є зміна змісту правового регулювання, надання йому комплексного системного характеру. Важлива особливість кодифікації полягає в тому, щоб вона забезпечила виконання в правовій системі двох завдань: упорядкувати законодавство і якісно його удосконалити. Головною метою кодифікації є систематизованість законодавства, усунення прогалин, які порушують системність кодифікованого нормативно-правового акту. Основними ж принципами кодифікації є своєчасність проведення кодифікації, її повнота, єдина направленість кодифікації тощо. Виходячи з цього, пункт 7-2 ч. 1 ст. 36 КЗпП надав можливість додатково передбачити в Законі України «Про очищення влади» не тільки інші, але й різні підстави й порядок звільнення працівника із займаної посади, що порушує принцип повноти кодифікації. Неповнота кодифікації не дозволить досягнути основної мети процесу кодифікації, оскільки систематизоване законодавство залишається безсистемним. Якщо суб'єкти правовідносин будуть вимушені хоча б частину нормативних приписів шукати в інших нормативно-правових актах, то правовий вплив зберігає дезорганізований характер. Нормативно-правовий масив залишається безсистемним.

Проте, на нашу думку, звільнення з приводу припинення трудового договору з працівником з підстав, передбачених Законом про очищення влади (п. 7-2 ч. 1 ст. 36 КЗпП), не можна вважати звільненням працівника з ініціативи власника або уповноваженого ним органу (ст. 40 КЗпП). І гарантії, передбачені трудовим законодавством від незаконного звільнення, в тому числі передбачені статтями 40, 41 КЗпП, до осіб, яких звільняють відповідно до Закону про очищення влади, можуть не застосовуватись.

Петков С.В.,
*доктор юридичних наук, професор,
заступник директора департаменту–начальник відділу
з питань національної безпеки
Департаменту антикорупційного законодавства
та з питань юстиції і безпеки
Міністерства юстиції України*

ВЗАЄМНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ГРОМАДЯН І ДЕРЖАВИ: КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ ВИМІР

Зростання напруги в суспільстві, збільшення кількості проступків з боку громадян в усіх сферах суспільно-економічного життя, погіршення ставлення до органів державної влади з боку громадськості, зменшення керованості як у системі органів державної влади, так і з боку самих органів державної влади суспільними процесами, що відбуваються в країні, зумовлює необхідність оновлення нормативно-правового забезпечення діяльності органів державної влади та наближення його до світових стандартів.

Аналіз українського законодавства вже давно ні в кого не викликає занепокоєння та стурбованості. Здивування та сум – ось ті почуття, які з'являються під час коментування тих або інших нормативно-правових актів.

Чому так відбувається? Щоб відповісти на це питання, слід декілька слів сказати про рецепцію радянського права. Радянське право при своєму становленні на початку 20-х

років ХХ століття категорично відмовилось від цивілізаційних надбань в побудові власної правової системи. Відтак, 70 років воно обслуговувало адміністративно-командну систему державного управління і цілком задовільняло потреби тогочасного суспільства. Починаючи з 90-х років, разом з прахом тоталітарної адміністративно-командної системи повинні були відійти у минуле і норми, що її цементували. Але сталось навпаки. Все, що було негативного у радянському праві наразі, спотворює ті надбання сучасних вітчизняних юристів, якими ми повинні пишатись. Вони стають на заваді прогресивній новелізації українського права, і особливо це відчувається в сфері соціального захисту населення.

Рецепція радянського права проявляється у застарілих концептуальних підходах, муміфікації та реанімації нікчемних норм, у використанні регресивних підходів у навчанні. І все це, помножене на тотальну корупцію, призводить до вкрай негативних наслідків у житті суспільства.

Даний процес відбувається попри те, що ще у 1998 році Указом Президента України була взята за основу реформування державного управління Концепція адміністративної реформи [1]. Вона стала вираженням людиноцентристського підходу у відносинах держави і громадянина, розробленого академіком В.Б. Авер'яновим, і фактично мала стати основою реформування не лише адміністративного законодавства, а всього публічного права в Україні [2].

Реформування інституту відповідальності за вчинення проступків є потребою часу. Окрім правозахисної та правозабезпечувальної функції, оновлення процесуального законодавства щодо притягнення винних у вчиненні проступків до відповідальності завдяки прогнозованому зменшенню кількості проступків, сприятиме збільшенню надходжень коштів за рахунок штрафних санкцій до бюджетів всіх рівнів.

Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», схвалена Указом Президента України, визначила проведення структурних реформ та, як наслідок, підвищення стандартів життя одним з векторів розвитку України [3]. Таким реформам в першу чергу має бути піддано чинне законодавство, що переважно дісталось нам у спадок від командно-адміністративної

системи. Нормативні акти (закони та підзаконні акти) повинні проходити ретельну перевірку на відповідність демократичним засадам. Дії кожного чиновника мають постійно контролюватись і перевірятись громадськістю, будь-яким громадянином. А в разі виявлення найменших порушень у законі або рішенні, діяннях посадової особи органу публічної влади, такий акт має бути скасовано, потерпілі мають отримати компенсацію. Кожне правопорушення, кожна спроба викривити саму сутність права повинні бути зупинені, а винні покарані.

Незважаючи на це, в ряді нормативних актів залишаються чинними норми, які зазнавали критики ще за радянських часів. Наприклад, ст. 196 КУпАП «Порушення правил навчання карате».

І досі використовуються правила, які не відповідають правилам українського мовлення. Наприклад, ст. 198 «Умисне зіпсуття паспорта чи втрата його з необережності». «Зіпсуття» - термін, що використовується як позначення хворобливого, нужденного стану. А тут має бути використано термін «псування»: «умисне псування», «псування паспорта з необережності» тощо.

Але є і більш цікаві норми, які можна пояснити, але складно сприймати. Наприклад, за ч.3 ст. 255 КУпАП особи, які мають право складати протокол про адміністративні правопорушення, власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган (Ст. 51 КУпАП «Дрібне викрадення чужого майна»; Ст. 179 КУпАП «Розпивання пива, алкогольних напоїв на виробництві»). Ця норма, як і багато інших норм КУпАП, з'явилась у радянські часи, коли все навкруги належало державі, а директор заводу чи керівник бахчевої артелі був представником держави [5].

За цим підходом будь-які порушення вважались такими, що порушують порядок управління. І тому ні в кого не викликало сумнівів, що суб'єктами адміністративного проступку можуть бути громадяни – особи, які не наділені владними управлінськими функціями, які не є представниками держави. Проте, слід визнати, що на сьогодні адміністративна відповідальність має бути відповідальністю суб'єкта владних повноважень за невиконання чи неналежне виконання своїх

повноважень. Це відповідатиме суті адміністративної відповідальності.

Так само викликає заперечення положення статті 9 КУпАП «Поняття адміністративного правопорушення», за яким адміністративне правопорушення визнається синонімом проступку.

Таке ототожнення є просто неприпустимим, як з точки зору юридичної техніки, так і з позицій теорії права. Адже правопорушення (делікт) – це і проступок (суспільно шкідливе діяння), і злочин (суспільно небезпечне діяння). Розмежуванням є наявність або відсутність суспільної небезпеки. А за загальним правилом юридичної техніки один термін має позначати лише одне явище.

Відповідно цілий ряд норм, які є пережитками радянської системи права, залишаються чинними і продовжують негативно впливати на суспільно економічні процеси.

Але до викривлених підходів та помилок минулого додаються нові. Так, вже стало звичним у діловому мовленні та в засобах масової інформації словосполучення «кримінальний злочин», яке у фахівців-юристів викликає посмішку. Бо злочин є злочином (crime), і посилення значимості іменника «злочин» прикметником «кримінальний» не несе нового змістовного навантаження.

В цей же час використання у Кримінальному процесуальному кодексі законодавцем терміну «кримінальний проступок» у ст. 215 «Досудове розслідування злочинів і кримінальних проступків», а потім у главі 25 КПК «Особливості досудового розслідування кримінальних проступків» тощо не відповідає теорії права, де чітко встановлюються види правопорушень. Проступок не може бути кримінальним! Суспільно небезпечне діяння є злочином!

Такі норми складно назвати помилкою законодавця. Насправді ми маємо справу з проявами невігластва і правового нігілізму на найвищому правотворчому і правозастосовному рівні.

Впродовж 15 років була проведена робота по розробці концепції взаємної відповідальності громадян і держави, опубліковано ряд монографій, статей, навчальних посібників та

захищено кандидатські дисертації, подано низку пропозицій до законодавства [4]. На основі проведених досліджень сутності правопорушень і складання принципової двовимірної схеми поділу деліктів за видово-родовою ознакою можна констатувати, що це найпростіше рівняння для суспільних відносин, в якому використовуються такі величини: делікт (правопорушення) поділяється за ступенем суспільної небезпеки на злочин (основний критерій – небезпечність) та проступок (основний критерій – шкідливість); об'єктом правопорушення (за видовою ознакою) є суспільні відносини; коло суспільних відносин (правил поведінки), за порушення яких настає відповідальність (особа, вина якої доведена, несе покарання), визначається законом; об'єктом правопорушення за родовою ознакою є сфера суспільних відносин, у якій (проти правил, норм, що регулюють ці відносини) вчинено делікт; безпосередні об'єкти правопорушень також можна групувати, поєднувати, виокремлювати в різні групи, види, підгрупи залежно від певних ознак.

Також для уточнення такої схеми в деліктологічних дослідженнях ми можемо вводити в це рівняння й інші складові: інститути, режими чи суб'єктивні ознаки тощо. При відповідному логічному й послідовному аналізі внаслідок таких дій ми отримуємо більш об'ємне відображення досліджуваного явища.

1 етап. Систематизація законодавства.

1 крок. Моніторинг законодавства. Аналіз нормативно-правових актів на предмет виявлення в них дублювання, колізій, пробілів. Створення електронних баз нормативно-правових актів за суспільно-економічними сферами. Скасування підзаконних нормативно-правових актів, що не відповідають положенням діючого законодавства.

2 крок. Трансфер норм. Приведення законодавства відповідно з нормопроєктувальною технікою до належного стану, з мінімальним використанням бланкетних та відсильних норм до інших галузей законодавства. Як приклад, наводимо вже діючі нормативні акти. Зокрема, в Митний кодекс здійснено трансфер норм щодо відповідальності за проступки у митній сфері з Кодексу України про адміністративні правопорушення.

2 етап. Кодифікація.

3 крок. Вдосконалення кодексів. Включення прийнятих законів до вже існуючих кодифікованих актів. Кодифікація законів, що регулюють одну суспільно-економічну сферу, внесення змін, правок та доповнень до кодексів. *Приклад:* у Кодекс законів про працю України необхідно включити окремими розділами закони про відпустки, про страйк.

4 крок. Розробка нових законів. Кодифікація існуючих правил, норм, приписів, стандартів, що регулюють суспільно-економічну сферу в одному нормативно-правовому акті. *Приклад:* Податковий кодекс України.

3 етап. Оптимізація.

5 крок. Поліпшення процесуального законодавства. Внесення змін до законодавства про адміністративне провадження та провадження у справах про проступки. Оптимізація дозвільних процедур та процедур щодо ліцензування з метою усунення дублювання. Забезпечення відкритості та простоти отримання адміністративних послуги за допомогою технічних засобів, зменшення вимог, тощо. Відповідно до Коаліційної угоди, укладеної учасниками коаліції депутатських фракцій Верховної Ради України VIII скликання.

6 крок. Оптимізація процесуальних кодексів. Конкретизація та спрощення процедур у провадженнях по справах про проступки. Підвищення відповідальності посадових осіб за прийняті рішення. Усунення протиріч між кодексами, що регулюють процес. *Приклад:* Кодекс адміністративного судочинства України. Слід акцентувати увагу на необхідність розмежування між нормами матеріального та процесуального права у відповідності до теорії права та з урахуванням практичного досвіду роботи органів публічної влади. В КУпАП і досі не усунуто таке змішання.

4 етап. Стандартизація.

7 крок. Інтеграція усієї української правової системи до світової. Імплементация норм міжнародних нормативно-правових актів до оновлених комунікативних Кодексів згідно сучасних реалій. Внесення змін та доповнень до законів України з урахуванням світових стандартів, міжнародних договорів, пактів та угод.

8 крок. Новелізація законодавства на основі поєднання теоретичних надбань та передового практичного досвіду. Розробка та прийняття нових кодексів, законів та підзаконних актів у відповідності до європейських стандартів та відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015.

Поетапне втілення такої програми не виключає можливості здійснення тих кроків, що передбачені на більш пізніх етапах, якщо це оптимізує увесь процес уніфікації стандартизації та кодифікації законодавства України. Проте, обов'язковим є постійний моніторинг результатів здійснених інновацій та, за необхідності, їх корегування.

Побудова демократичної правової соціальної держави, подальший розвиток громадянського суспільства вимагають упровадження нових концептуальних засад діяльності органів публічної влади, що ґрунтуються на міжнародних стандартах. У сучасних економічних, політичних, соціальних умовах перед державою стоїть першочергове завдання – удосконалити чинне законодавство у напрямі підвищення його ефективності з метою забезпечення керованості діяльністю органів державної влади, покращення управління всіма суспільно-економічними сферами життя країни, забезпечення виконання урядом взятих на себе зобов'язань та вимог міжнародних організацій.

Невідворотна євроінтеграція України зумовлює рішучі дії всередині держави на приведення чинного законодавства у відповідність до міжнародних стандартів захисту прав і свобод людини і громадянина у відносинах з державою. Підвищення відповідальності органів публічної влади за ефективність та сумлінність надання адміністративних послуг є вимогою сучасного українського суспільства, умовою збереження державності та однією з основоположних засад адміністративно-правової реформи, започаткованої відповідною Концепцією ще у 1998 році. На виконання взятих на себе зобов'язань Коаліційною угодою, укладеною учасниками коаліції депутатських фракцій Верховної Ради України VIII скликання, важливим є створення міцної нормативно-правової бази, що відповідає всім вимогам сучасності.

Здійснення кроків по приведенню законодавства України до світових стандартів має відбуватись комплексно та скоординовано і не створювати додаткових колізій в правовій системі країни. Відкритість цього процесу має забезпечуватись широким обговоренням з громадськістю, науковою спільнотою та популяризацією законотворчих дій влади серед населення.

Запропонований підхід має створити теоретичну основу для створення системи нормативно-правових актів в сфері відповідальності за публічні проступки. Відповідно до ієрархії нормативно-правових актів побудова цієї системи має йти від базового Закону, що охоплюватиме основні принципи, поняття та стадії проваджень у справах про публічні проступки. В подальшому вимагатимуть технічного доопрацювання закони та підзаконні акти, що прийняті на виконання положень базового Закону відповідно до вимог нормопроектної техніки та міжнародних стандартів.

Вдосконалення законодавства України відповідно до концепції про взаємну відповідальність громадян і держави сприятиме подальшому розвитку українського права і суспільства у напрямі підвищення відповідальності органів публічної влади, зменшення проявів корупції та захисту прав та свобод людини і громадянина, вихованню громадян у дусі поваги до закону, права та держави.

Список використаних джерел:

1. Про заходи щодо впровадження адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник у 2 т. / Т. 1. Загальна частина. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – 584 с.
3. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 // Офіційний вісник Президента України. – 2015. – № 2. – Стор. 14. – Ст. 154.
4. Петров С.В. Теорія адміністративного права. – К.: КНТ, 2014. – 304 с.

*Рябченко О.П.,
доктор юридичних наук, професор,
начальник кафедри управління,
адміністративного права і процесу
та адміністративної діяльності,
Національний університет
державної податкової служби України*

ДЕЯКІ ДОКТРИНАЛЬНІ НОВЕЛИ У ВИЗНАЧЕННІ ПРЕДМЕТУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Необхідність новелізації доктринальних підходів у визначенні предмету адміністративного права обумовлена декількома чинниками, пріоритетне значення серед яких має стрімке впровадження і розвиток демократичних засад публічного адміністрування, що означає активізацію впливу інститутів громадянського суспільства на державотворення та трансформацію ролі держави з «поліцейсько-наглядової» до «обслуговуючої» суспільні потреби. За таких умов предмет, метод, принципи адміністративного права як фундаментальної галузі публічного права мають зазнавати адекватних змін, що, у свою чергу, визначає потребу проведення належного теоретико-правового аналізу.

Не претендуючи, жодним чином, на висвітлення абсолютно усіх проблемних питань розвитку доктрини адміністративного права, тим не менше необхідно зосередитись на проблемі включення адміністративної юстиції до сфери регулювання нормами адміністративного права.

На перший погляд, постановка цієї проблеми може вважатись недоречною, особливо зважаючи на те, що з часу прийняття Кодексу адміністративного судочинства України у наукових дослідженнях з адміністративного права і процесу було виконано чимало робіт, присвячених проблемі судової адміністративної юрисдикції. Проте даний аргумент не може сприйматись як вагомий, особливо зважаючи на те, що на момент набуття чинності вказаним Кодексом у доктрині адміністративного права не було достатньо глибоко опрацьовано питання про місце судового адміністративного процесу у системі адміністративного права.

Академік В.Б. Авер`янов при визначенні змісту предмету адміністративного права вказував, що до нього належить «сукупність правових норм, котрі регулюють суспільні відносини, що складаються в ході забезпечення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також в процесі державного і самоврядного управління у сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадського порядку». Вчений вважав тимчасовим явищем включення адміністративної юстиції в сферу регулювання діючого адміністративного права. Академік В.Б. Авер`янов передбачав, що у найближчій перспективі має бути створена самостійна процесуально-правова галузь, яка окремо регулюватиме судочинство в адміністративних судах [1, с. 263].

Дійсно, за наведеним підходом до формування предмету адміністративного права адміністративне судочинство набуває значення тільки з позицій гарантій захисту прав, свобод, законних інтересів у публічно-правових відносинах, що стосуються взаємодії між громадянином, юридичною особою і суб'єктами владних повноважень при здійсненні останніми владних управлінських функцій (у розумінні сутності терміну «суб'єкт владних повноважень» відповідно ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України).

Якщо звернутись до процесуальних норм кримінального, цивільного, господарського права, то вони систематизовані у кодифіковані акти, які існують разом із відповідними матеріальними нормами.

Кодифікація матеріальних норм адміністративного права може розглядатись тільки у теоретичній площині. З практичної точки зору така кодифікація навряд чи може бути здійснена, враховуючи, що матеріальні норми адміністративного права містяться у великій кількості нормативно-правових актів різної юридичної сили, у тому числі – кодексах, зокрема – у Кодексі України про адміністративні правопорушення, Митному кодексі України, Водному кодексі України, Кодексі торговельного мореплавства України, Повітряному кодексі України та інших. Така особливість регулювання нормами

адміністративного права обумовлена значним за обсягом предметом регулюючого впливу – суспільними відносинами у сферах економіки, адміністративно-політичній, соціально-культурній. У зв'язку з цим формування відокремленої від адміністративного права галузі процесуального права, що регулює правосуддя в адміністративних судах, сприймається неоднозначно.

З іншого боку, адміністративне судочинство являє собою одну з форм захисту прав, свобод, законних інтересів – судового захисту, принципово відмінного за засадами (принципами, суб'єктами, підставами, порядком, наслідками прийняття рішення) від захисту, що здійснюється в адміністративному порядку (зокрема, шляхом оскарження):

– судовий захист в адміністративних судах здійснюється у формі правосуддя в адміністративних справах (справах адміністративної юрисдикції), на відміну від захисту, який здійснюється у адміністративному порядку. Правосуддя є особливою державною владною функцією, що здійснюється судом від її імені шляхом розгляду і вирішення кримінальних, цивільних, адміністративних і господарських справ [2, с. 25]. Правосуддя – форма захисту права судовою владою, яка виражається у розгляді та вирішенні цивільних, кримінальних, адміністративних справ, а також економічних спорів з метою охорони прав та законних інтересів громадян, організацій, суспільства і держави [3, с. 294];

– підставою звернення до адміністративного суду є спір про право у публічно-правових відносинах (публічно-правовий спір), на відміну від захисту в адміністративному порядку, де підставою є порушення існуючого публічного порядку, встановленого правовою нормою;

– вирішення публічно-правового спору відбувається у межах судового провадження, здійснюваного спеціально уповноваженим державним органом - адміністративним судом, на відміну від захисту в адміністративному порядку, який характеризується полісуб'єктністю;

– процедура судового розгляду суворо регламентована окремим процесуальним законом – Кодексом адміністративного судочинства України, в якому процесуальні стадії визна-

чені у окремих складових цього Кодексу – у Розділах, на відміну від відносин захисту в адміністративному порядку, правове регулювання яких здійснюється нормами, що містяться в багатьох нормативно-правових актах;

– результатом правосуддя у справах адміністративної юрисдикції є судові рішення, порядок виконання якого суворо регламентований, на відміну від рішення, прийнятого за результатами захисту в адміністративному порядку. Судове рішення має загальнообов'язковий характер і підлягає виконанню на всій території України, воно приймається іменем України.

Визнаючи існування істотних відмінностей при здійсненні судового і позасудового захисту, К.О. Тимошенко називає юрисдикційну діяльність адміністративних судів самостійним видом адміністративно-юрисдикційної діяльності органів державної влади, яка реалізується шляхом здійснення правосуддя в адміністративних справах [4, с. 12]. Академік А.О. Селіванов зазначав, що судова адміністративна юрисдикція є самостійним видом діяльності, яка пов'язана із судовим контролем за актами владних суб'єктів, розв'язанням спорів публічно-правового характеру, оцінкою законності застосування владних повноважень і забезпеченням охорони прав і свобод громадян [5, с. 358].

Думка вчених щодо сутності адміністративного судочинства не містить принципових суперечностей. Проблеми виникають при термінологічному позначенні процесуальних категорій адміністративного права та формування, у зв'язку з цим, єдиного підходу щодо позначення адміністративного судочинства, особливо враховуючи наявність дефініції «адміністративний процес» у Кодексі адміністративного судочинства України.

Серед існуючих наукових думок доцільно виділити «широкий підхід» до визначення змісту категорії «адміністративний процес», запропонований Т.О. Коломoeць, П.С. Лютиковим, О.Ю. Меліховою. Науковці пропонують визначати адміністративний процес з позицій порядку розгляду індивідуально-визначених справ у сфері виконавчої діяльності органів державної влади, а у передбачених законодавством випадках – й

іншими, уповноваженими на те органами, урегульовано нормами адміністративно-процесуального права [6, с. 260]. Однак, за таким підходом судова адміністративна юрисдикція у справах, що впливають з виборчих правовідносин, не підпадає під визначення терміном «адміністративний процес».

Наукова думка представлена трьома основними концепціями адміністративного процесу: судовою (А.Ф. Клейнман, С.М. Махіна та інші), юрисдикційною (Н.Г. Саліщева, О.А. Дьомін, С.І. Котюгін та ін.) та управлінською (В.О. Лучин, С.С. Студенікіна, В.М. Горшеньов та інші) [7, с. 383-385]. На думку В.К. Колпакова, доцільно виділяти адміністративно-правотворчий процес (діяльність державної адміністрації з прийняття нормативно-правових актів у порядку, встановленому адміністративно-процесуальною формою), адміністративно-правонаділяючий (оперативно-розпорядчий) процес та адміністративно-юрисдикційний процес (діяльність суб'єктів державно-виконавчої влади, спрямована на вирішення суперечок між різними суб'єктами, а також застосування заходів адміністративного та дисциплінарного примусу, здійснювана в адміністративно-процесуальній формі) [8, с. 127]. Серед вчених існує підхід, за яким адміністративний процес визначено як процесуальну нормотворчу і правозастосовну діяльність. При цьому адміністративно-процесуальна діяльність визначена як частина управлінської (виконавчо-розпорядчої) діяльності, що підлягає правовій регламентації. При цьому виділено три правових види діяльності: адміністративно-нормотворчий, адміністративно-правозастосовний (застосування матеріальних норм позитивного характеру), адміністративно-юрисдикційний (І.В. Панова) [9, с. 36].

Отже, зміст категорії «адміністративний процес» не є ustalеним і потребує наукової розвідки та формування єдиного наукового підходу.

У межах наукової полеміки не можна оминати існування нових поглядів «на суспільне призначення адміністративного права – забезпечення прав і свобод людини, відповідальності держави перед людиною, гарантування прав і свобод в усіх сферах діяльності держави» [5, с.179]. За таким підходом ціл-

ком логічним видається включення до предмету адміністративного права, зокрема, відносин, пов'язаних «із забезпеченням реалізації та охороною прав і свобод людини і громадянина у сфері виконавчої влади, місцевого самоврядування в адміністративному і судовому порядку в разі виникнення спору між особою і владним суб'єктом» [5, с.173-174]. Проте такі відносини названі «управлінськими» [5, с.173].

Звернення до правових доктрин, що стосуються судової влади, дозволяє виділити доктрину судового права, витoki якої сягають наукових розробок В.О. Рязановського, І.В. Михайловського, Є.В. Васьковського, присвячених виділенню спільних засад судового процесу.

С.В. Прилуцький, презентуючи концепцію судового права та перспективи її впровадження у правову систему України, виділяв декілька самостійних смислових навантажень категорії «судове право»: 1) як право, що міститься у судових прецедентах; 2) як сукупність норм, які регулюють судоустрій і судочинство; 3) як наукова концепція часів Великої судової реформи 1864 року у царській Росії; 4) як окрема галузь права, що комплексно вивчає судову владу та правосуддя у їх системному зв'язку організації та дії [10, с.6-7]. Звернення до концепції судового права у «класичному» його розумінні обумовлено ідеєю судового права, розвиненою В.О. Рязановським. С.В. Прилуцький наводить наступні ключові положення, сформульовані В.О. Рязановським, який встановив завдання суду у всіх трьох процесах – цивільному, кримінальному та адміністративному – встановити право, а за необхідності захистити його та здійснити. Право, яке повинен встановити суд, може бути різним: суб'єктивне цивільне право, суб'єктивне публічне право; право держави на покарання. Завданням будь-якого процесу є досягнення матеріальної істини, тобто відповідність рішення нормі права (правомірність) та дійсним обставинам справи (матеріальна правда у вузькому розумінні) [10, с.10].

Проведене дослідження дозволяє сформулювати наступні висновки.

По-перше. Виникає проблема істотного оновлення термінології в адміністративному праві, особливо у процесуальній

його частині та опрацювання єдиних наукових підходів щодо визначення, у першу чергу, сутності і змісту категорії «адміністративний процес» з метою уникнення використання цього терміну для позначення фактично різних за правовою природою явищ.

По-друге. Враховуючи розвиток науки судового права, логічно включити судовий адміністративний процес до складу системи судового права. При цьому судове право доцільно розуміти у його «класичному» значенні, коли ним охоплено цивільний, кримінальний та адміністративний процеси (за підходом В.О. Рязановського), а також господарський процес.

По-третє, запропонований підхід дозволить опрацювати, у перспективі, єдину модель процедур судового розгляду та уникнути у подальшому деяких особливостей у правовому регулюванні судових юрисдикцій, актуальних у сучасних умовах, але фактично помилкових. Вказане стосується, зокрема, спорів за зверненням суб'єктів владних повноважень, доречність включення яких до юрисдикції адміністративних судів викликає сумніви, особливо зважаючи на саму ідею запровадження адміністративної юстиції як інституту судового захисту прав, свобод, законних інтересів у публічно-правових відносинах.

По-четверте. Наведене вище дозволяє запропонувати включити до предмету адміністративного права підстави звернення до адміністративного суду, які стосуються діяльності (дій чи бездіяльності) суб'єктів владних повноважень у сфері публічного управління, правова оцінка якої має відбуватись у формі правосуддя в адміністративних судах. Зрозуміло, що наведений підхід потребує конкретизації, особливо зважаючи на те, що норми статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України, якими визначено юрисдикцію адміністративних судів, сформовані, виходячи з функцій суб'єктів владних повноважень, а не прав, свобод, які можуть бути порушені внаслідок реалізації зазначеними суб'єктами функцій. У цьому зв'язку може бути запропоновано зміну підходу до визначення юрисдикції адміністративних судів шляхом включення категорій публічно-правових спорів, виходячи не

із специфіки діяльності суб'єктів владних повноважень, а з конкретних порушень прав, свобод громадян, прав та законних інтересів юридичних осіб у публічно-правових відносинах.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов Вадим Борисович. Вибрані наукові праці / [ред. Ю. С. Шемшученко, О. Ф. Андрійко]. — К.: Інст-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. — 448 с.
2. Ясинок М.М. Судові та правоохоронні органи України / [Ясинок М.М., Кузьменко С.Г., Кройтор В.А. и др.]; за заг. ред. М.М. Ясинка. — Суми: Вид-во «МагДен», 2008. — 280 с.
3. Скакун О.Ф. Юридический научно-практический словарь-справочник (основные термины и понятия) / О. Ф. Скакун, Д. А. Бондаренко [под общ. ред. профессора О. Ф. Скакун]. — Харьков: Эспада, 2007. — 488 с.
4. Тимошенко К.О. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Тимошенко Катерина Олегівна; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. — К., 2012. — 20 с.
5. Правова доктрина України: у 5 т. — Х.: Право, 2013. — Т. 2: Публічно-правова доктрина України / [ред. Ю. П. Битяк]. — 864 с.
6. Адміністративне право України: підруч. / [ред. Т.О. Коломоєць]. — К.: Істина, 2012. — 528 с.
7. Курс адміністративного права України: підруч. / [В.К. Колпаков [та ін.]; ред. В. В. Коваленка. — К.: Юрінком Інтер, 2012. — 808 с.
8. Кузьменко О.В. Адміністративно-процесуальне право України: підруч. / О. В. Кузьменко, Т.О. Гуржій; ред. О.В. Кузьменко. — К.: Атіка, 2007. — 416 с.
9. Панова И. В. Административно-процессуальное право России: моногр. / Панова И. В. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. — 336 с.
10. Прилуцький С.В. Концепція судового права та перспективи її впровадження у правову систему України: Наукова доповідь. — К.: Інститут держави і права ім.. В.М. Корецького НАН України, 2011. — 28 с.

*Банчук О.А.,
кандидат юридичних наук,
науковий співробітник
Інституту держави і права
ім. В.М. Корецького НАН України*

ПРАВА ЛЮДИНИ В ПРОЦЕДУРІ ЗАСТОСУВАННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ЗАХОДІВ В УКРАЇНІ

З 2014 року в Україні розпочалася активна фаза реформи органів правопорядку. Так, протягом цього часу Уряд затвердив Стратегію розвитку органів внутрішніх справ від 22 жовтня 2014 року, ухвалений новий Закон «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року, розпочала роботу нова патрульна служба, проводяться відкриті конкурси для набору патрульних в багатьох містах України та поліцейських до інших підрозділів.

Новий закон про поліцію має багато новел, які відповідають міжнародним стандартам і сприятимуть більшому захисту прав людини в Україні. Зокрема, в ньому зазначено, що завданням поліції є надання поліцейських послуг у сферах забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, протидії злочинності тощо (стаття 2 Закону), а сама поліція є центральним органом виконавчої влади, який служить суспільству.

Істотно змінилася регламентація процедури застосування поліцейських заходів і спецзасобів – якщо раніше таке регулювання відбувалося переважно на підзаконному рівні, то зараз відповідні процедури унормовані в Законі «Про Національну поліцію». Завдяки цьому зменшується ризик для зловживань з боку правоохоронців. Наприклад, тепер поліція не може розганяти протестувальників водометами на морозі, адже Законом встановлено пряму заборону їх застосування при температурі повітря нижче за +10°C (пункт 4 частини четвертої статті 45 Закону).

Примітно, що у висновку до проекту Закону «Про Національну поліцію» Головне науково-експертне управлін-

ня навіть висловило думку, що деякі види заборон, які містяться у частині четвертій 4 статті 45, варто було б переглянути і уточнити. Зокрема, зазначено, що заборона застосовувати засоби примусової зупинки транспорту для примусової зупинки мотоциклів, мотоколясок, моторолерів, мопедів, транспортного засобу, що здійснює пасажирські перевезення, у деяких випадках може призвести до негативних наслідків, наприклад, якщо їх безпосередньо використано з метою вчинення терористичного акту.

Загалом регулюванню поліцейських заходів присвячено Розділ V Закону. Відповідно до статті 30 всі поліцейські заходи поділяються на такі види:

- заходи реагування на правопорушення, визначені Кодексом України про адміністративні правопорушення та Кримінальним процесуальним кодексом України;
- превентивні заходи;
- заходи примусу;
- інші заходи, визначені окремими законами.

Закон «Про Національну поліцію» дає визначення поняття поліцейського заходу як дії або комплексу дій превентивного або примусового характеру, що обмежує певні права і свободи людини та застосовується поліцейськими відповідно до закону для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень. До обрання поліцейського заходу в кожному конкретному випадку висувуються вимоги про законність, необхідність, пропорційність та ефективність.

Однак, поряд з цими позитивними нововведеннями, Закон «Про Національну поліцію» має низку положень, що є потенційно небезпечними для прав і свобод людини. Зокрема, частина перша статті 34 передбачає здійснення так званої поверхневої перевірки. Це превентивний поліцейський захід, що полягає в здійсненні візуального огляду особи, проведенні по поверхні вбрання особи рукою, спеціальним приладом або засобом, візуальному огляді речі або транспортного засобу.

Справа в тому, що під час поверхневої перевірки поліцейський має право вимагати відкрити кришку багажника та/або двері салону. За своїм змістом такі повноваження наближують цей поліцейський захід до огляду, проте вимоги про необ-

хідність отримання дозволу суду немає. Це суперечить статті 30 Конституції України, згідно з якою не допускається проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду чи обшуку інакше як за вмотивованим рішенням суду. Оскільки транспортний засіб визнається «іншим володінням особи» (частина 2 статті 233 Кримінального процесуального кодексу – далі КПК; пункт 11 Постанови Пленуму Верховного Суду України від 28 березня 2008 року № 2 «Про деякі питання застосування судами України законодавства при дачі дозволів на тимчасове обмеження окремих конституційних прав і свобод людини і громадянина під час здійснення оперативно-розшукової діяльності, дізнання і досудового слідства»), підстави та умови проведення поверхневої перевірки мали б бути аналогічними тим, що застосовуються при огляді.

Конституція встановлює винятки з правила про обов'язковість дозволу суду для проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду чи обшуку. Це допускається лише в разі необхідності врятування життя людей та майна й безпосереднього переслідування осіб, які підозрюються у вчиненні злочину.

У порівнянні з цими винятками перелік підстав поверхневої перевірки в Законі «Про Національну поліцію» є значно ширшим:

- наявність достатніх підстав вважати, що в транспортному засобі знаходиться правопорушник або особа, свобода якої обмежується в незаконний спосіб;

- існування достатніх підстав вважати, що в транспортному засобі знаходиться річ, обіг якої заборонено чи обмежено або яка становить загрозу життю чи здоров'ю такої особи або інших осіб;

- наявність достатніх підстав вважати, що річ або транспортний засіб є знаряддям вчинення правопорушення та/або знаходиться в тому місці, де може бути вчинено кримінальне правопорушення, для запобігання якого необхідно провести поверхневу перевірку.

Положення статті 34 Закону «Про Національну поліцію» не відповідають і КПК, а саме частині 3 статті 233. У ній

дозволяється до постановлення ухвали слідчого судді увійти до житла чи іншого володіння особи лише у невідкладних випадках, пов'язаних із врятуванням життя людей та майна чи з безпосереднім переслідуванням осіб, які підозрюються у вчиненні злочину.

Отже, як мінімум дві підстави поверхневої перевірки є неконституційними та підлягають виключенню з тексту Закону – це існування достатніх підстав вважати, що в транспортному засобі знаходиться річ, обіг якої заборонено чи обмежено, та наявність достатніх підстав вважати, що річ або транспортний засіб є знаряддям вчинення правопорушення та/або знаходиться в тому місці, де може бути вчинено кримінальне правопорушення, для запобігання якого необхідно провести поверхневу перевірку.

Також очевидною є необхідність приведення окремих норм Закону «Про Національну поліцію» у відповідність до КПК. Принцип законності (частина 3 статті 9 Кодексу) вимагає, щоб закони та інші нормативно-правові акти України, положення яких стосуються кримінального провадження, відповідали змісту Кодексу. Тут же міститься пряма заборона при здійсненні кримінального провадження застосовувати закон, який суперечить КПК. А в цій частині новий Закон про поліцію суперечить положенням Кодексу.

Стаття 32 Закону про поліцію легітимізує нинішню практику міліції, коли будь-яка особа може бути зупинена з вимогою надання для перевірки документів, які посвідчують її особу. Ця перевірка документів порушує межі особистої свободи, які гарантуються статтею 29 Конституції України. Крім цього, відповідно до статті 32 Закону поліцейський може зупинити особу і вимагати пред'явлення нею документів, якщо існує достатньо підстав вважати, що особа «має намір учинити правопорушення». Це положення накладає на будь-яку особу неконституційний обов'язок весь час мати при собі документи, адже в протилежному випадку поліцейський отримує право затримати її та доправити для ідентифікації до підрозділу поліції.

Відповідно до чинного законодавства, існує можливість з'ясування обставин (опитування) у справах про адміністра-

тивні правопорушення – під час складання протоколу. Окремо є також процесуальна дія у вигляді допиту у кримінальному провадженні, регламентована Кримінальним процесуальним кодексом. А статтею 33 Закону запроваджений новий поліцейський захід – «опитування», яке може також відбуватися в приміщенні підрозділу поліції. Це означає, що опитуванням можна маніпулювати, підміняти цим поняттям фактичне безстрокове затримання і навіть використовувати отримані відомості в цілях подальшого кримінального обвинувачення особи.

Стаття 37 Закону «Про Національну поліцію» вводить обмеження права власності осіб всупереч статті 41 Конституції України. Наприклад, Кримінальний процесуальний кодекс передбачає, що вилучення речей можливе, якщо йдеться тільки про злочин. А новий закон дозволяє тимчасове фактичне обмеження володіння (за змістом – його вилучення) речі чи транспортного засобу «для запобігання небезпеці, якщо є достатні підстави вважати, що річ або транспортний засіб можуть бути використані особою з метою посягання на своє життя і здоров'я або на життя чи здоров'я іншої людини, або пошкодження чужої речі». При цьому поліцейський зобов'язаний повідомляти про причини застосованого ним заходу лише на вимогу особи, а не в будь-якому випадку. Ця норма є непропорційною та не відповідає положенням Конституції.

Відповідно до статті 26 Закону, Національна поліція самостійно буде вести 18 баз даних і має безпосередній оперативний доступ до інформації та інформаційних ресурсів інших органів державної влади. Фактично це порушує як європейські стандарти, так і конституційні рамки захисту таємниці особистого і сімейного життя (стаття 32 Конституції України). Наприклад, надання патрульному поліцейському доступу до реєстру вчинення нотаріальних дій або до реєстру платників податків (або схожих реєстрів) не має достатнього юридичного та практичного обґрунтування. Великий ризик для зловживань зі сторони правоохоронців полягає в тому, що таким чином можна швидко назбирати інформацію «на замовлення» на будь-якого політичного опонента, бізнес-кон-

курента, незручного журналіста чи громадського активіста. Тому доступ поліцейських до баз даних виправданий виключно під час досудового розслідування кримінальних правопорушень (як це відбувалося до моменту ухвалення нового Закону).

Виникають сумніви також у доцільності ведення бази даних «осіб, щодо яких поліцейські здійснюють профілактичну роботу» (пункт 1 частини 1 статті 26 Закону). Оскільки мета такого обліку та критерії віднесення тієї чи іншої особи до «проблемних» не визначені, це наштовхує на проведення паралелі з роботою з різними «асоціальними елементами», що проводилася за радянських часів і за своїм змістом становила завуальований механізм боротьби з неугодами для влади особами – дисидентами.

Законом також не передбачено, протягом якого часу буде зберігатись інформація у базах даних МВС, що є істотною прогалиною і загрозою для прав людини. В Коментарях Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи до Закону «Про Національну поліцію» вказано: «Європейський Суд з прав людини дійшов висновку, що єдине загальне правило щодо необмеженого зберігання різних категорій персональної інформації суперечить статті 8 Європейської Конвенції» (пункт 4.30).

Отже, Закон України «Про Національну поліцію» потребує внесення низки змін, спрямованих на приведення його у відповідність до вимог Конституції України і міжнародних (європейських) стандартів. А це потребуватиме скасування чи зміну норм Закону, які несуть загрозу порушення прав і свобод людини під час здійснення поліцейських заходів.

*Болокан І.В.
кандидат юридичних наук,
докторант кафедри
адміністративного і господарського права
Запорізького національного університету*

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ ГРОМАДЯН ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК ПРІОРИТЕТНИЙ НАПРЯМ СУЧАСНИХ НОРМОТВОРЧИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ

Сьогодення відзначається активними державотворчими та правотворчими перетвореннями, які торкнулися майже усіх сфер суспільного життя. Найбільшого реформування нині зазнає публічна адміністрація. Термін «публічна адміністрація» є порівняно новим в адміністративно-правовій доктрині. Натомість, як вірно зазначається в адміністративно-правових джерелах, адміністративному праву притаманне використання конструкцій, категорій і понять, які у фізичному розумінні не існують і є винятково продуктом людського мислення. Такі величини отримали назву «фіктивних» або «юридичних фікцій». Такою «штучною», фіктивною особою є т.зв. публічна адміністрація [1, с. 124, 125].

Вітчизняне законодавство не вміщує закріплення визначення «публічна адміністрація», так само, як і хоча б приблизного переліку її суб'єктів. Найбільш близьким до цього поняття є поняття «суб'єкт владних повноважень», приблизний перелік яких вміщений у ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України). Це, зокрема: органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові і службові особи, інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій [2].

Органи державної влади включають представників усіх трьох гілок влади (законодавчої, виконавчої, судової), а, відтак, зрозумілим стає, що перелік суб'єктів публічної адміністрації є доволі значний. Для характеристики пріоритетності забезпечення реалізації прав громадян, як одного з найактуальніших напрямів сучасних нормотворчих процесів в

Україні, зупинимось на Верховній Раді України (далі – ВРУ) як одному із суб'єктів публічної адміністрації. Такий наш акцент пов'язаний, по-перше, із тим, що, маючи статус законодавчого органу, цей суб'єкт приймає закони, якими й мають забезпечуватись права громадян щодо реалізації ними своїх прав та щодо їх захисту, а, з іншого боку, її окремі представники, органи та посадові особи також можуть брати участь у забезпеченні реалізації прав громадян та їх захисті.

Насамперед, самі народні депутати через свої звернення можуть сприяти такій реалізації. Так, відповідно до Закону України від 17.11.1992 р. № 2790-ХІІ «Про статус народного депутата України», депутатським зверненням є викладена в письмовій формі пропозиція народного депутата, звернена до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян здійснити певні дії, дати офіційне роз'яснення чи викласти позицію з питань, віднесених до їх компетенції [3]. Однією з переваг депутатських звернень (порівняно із різними формами звернення громадян) є скорочені строки розгляду органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, керівниками підприємств, установ і організацій, об'єднаннями громадян, яким адресовано депутатське звернення (10 або 30 у разі продовження) днів порівняно із 30 (до 45), передбачених для звернення пересічних громадян з моменту його одержання (ч. 2 ст. 16 Закону України «Про статус народного депутата України»; ч. 1 ст. 20 Закону України «Про звернення громадян»). Неабияким аргументом є й особливий контроль щодо надання відповідей на депутатські звернення.

Також народні депутати мають право на депутатський запит, яким є вимога народного депутата, народних депутатів чи комітету ВРУ, яка заявляється на сесії ВРУ до Президента України, до органів ВРУ, до Кабінету Міністрів України (далі – КМУ), до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності, дати офіційну відповідь з питань, віднесених до їх компетенції [3].

Натомість, останнім часом громадськості все частіше стають відомими факти про те, що ці дієві інструменти забезпечення реалізації та захисту прав громадян є інструментом збагачення окремих несумлінних народних депутатів, коли депутати беруть своєрідну винагороду за певне «сприяння» вирішенню проблеми, тобто торгують депутатськими зверненнями. Цьому негативному явищу сприяє такий недолік нормативного врегулювання, на який зазначив голова ВРУ, як відсутність жодної реєстрації або оприлюднення депутатських звернень та листів (на відміну від депутатських запитів). Саме тому позитивною щодо дійсного захисту прав громадян вважаємо пропозицію, яка з'явилася 19 жовтня 2015 р. на офіційному сайті ВРУ, оприлюднювати від цієї дати всі депутатські запити [4]. Вказане є, на наш погляд, дієвим засобом боротьби із корупційною складовою в діяльності народних депутатів України.

Отже, питання подальшого «відкриття влади» для громадськості є перспективним напрямком вдосконалення вітчизняного законодавства, тому слід підтримати ініціювання змін до законодавства, які анонсував голова парламенту. Доступність інформації для громадськості про діяльність публічної влади з питань забезпечення реалізації та захисту прав громадян є тим дієвим інструментом, який дозволить контролювати владу з боку суспільства та виявляти прогалини у законодавчому врегулюванні окремих прав громадян, механізми їх реалізації, виявляти порушення, в т.ч. зловживання з боку окремих представників публічної адміністрації. Про необхідність подальшого «відкриття влади» йшлося й на «круглому столі» «Відкритість влади через доступ до публічної інформації», який пройшов у ВРУ 20 жовтня 2015 р. і на якому було зазначено, що законодавча база доступу до інформації, розпорядником якої є структури державної влади, протягом майже 4,5-річного існування виявила як позитивні моменти, так і недоліки. Серед недоліків законодавчого врегулювання зазначалось на необхідність більш чіткого правового визначення статусу і повноважень державних службовців, які працюють із запитами на інформацію, а також питання конкретизації застосування законодавчих норм у різних сферах

діяльності владних структур. Підсумком недоліків законодавчого регулювання у цій сфері є теза про те, що «практика використання закону про доступ до публічної інформації істотно випереджає нормотворчу активність в цій галузі» [5].

Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений ВРУ з прав людини. Згідно зі ст. 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (п. 10), Уповноважений ВРУ з прав людини з метою захисту прав і свобод людини і громадянина особисто або через свого представника в установленому законом порядку може звертатися до суду про захист прав і свобод осіб, які через фізичний стан, недосягнення повноліття, похилий вік, недієздатність або обмежену дієздатність неспроможні самостійно захистити свої права і свободи; брати участь у судовому розгляді справ, провадження в яких відкрито за його позовами (заявами, клопотаннями (поданнями)); вступати у справи, провадження в яких відкрито за позовами (заявами, клопотаннями (поданнями) інших осіб, на будь-якій стадії їх судового розгляду; ініціювати незалежно від його участі у судовому провадженні перегляд судових рішень [6].

Слід зазначити на значні позитивні зміни у законодавчому врегулюванні можливостей Уповноваженого ВРУ з прав людини, які відбулися не так давно, адже у наведеній вище редакції вказаний п. 10 ст. 13 Закону було викладено наприкінці минулого року згідно із Законом № 1697-VII від 14.10.2014 р. У первісній редакції вказана норма передбачала можливість звернення до суду Уповноваженого ВРУ з прав людини із заявою про захист прав і свобод людини і громадянина, які за станом здоров'я чи з інших поважних причин не можуть цього зробити самостійно, а також особисто або через свого представника брати участь у судовому процесі у випадках та порядку, встановлених законом. Такі загальні формулювання («стан здоров'я», «поважні причини» тощо) залишали чимало можливостей для зловживань.

Продовженням тенденції нормативного «звуження» можливостей для зловживань з боку осіб, на яких покладено

захист прав громадян, створення можливостей забезпечення реалізації їх прав, є ст. 60 КАС України, яка регулює випадки участі у справі органів та осіб, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб, й, зокрема, Уповноваженого ВРУ з прав людини (також була змінена наприкінці минулого року). Враховуючи численні зловживання та можливі корупційні схеми, законодавець певним чином обмежив такі випадки. Так, відповідно до ч. 1 вказаної статті, звернення до адміністративного суду із адміністративними позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і можливість брати участь у цих справах пов'язана із обов'язком органів державної влади, органів місцевого самоврядування надати адміністративному суду докази, які підтверджують наявність поважних причин, що унеможливають самостійне звернення цих осіб до адміністративного суду для захисту своїх прав, свобод та інтересів.

Щодо безпосередньої участі Уповноваженого ВРУ з прав людини, у ч. 1 вказаної статті закріплено, що він може особисто або через свого представника звертатися до адміністративного суду з адміністративним позовом (заявою), брати участь у розгляді справ за його адміністративним позовом (заявою), а також на будь-якій стадії розгляду вступати у справу, провадження в якій відкрито за адміністративними позовами (заявами) інших осіб, подавати апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд судового рішення Верховним Судом України, про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, у т.ч. у справі, провадження в якій відкрито за адміністративним позовом (заявою) іншої особи. При цьому Уповноважений ВРУ з прав людини повинен обґрунтувати адміністративному суду неможливість особи самостійно здійснювати захист своїх інтересів, а невиконання ним цієї вимоги має наслідком залишення позовної заяви без руху або повернення позовної заяви.

Додатковою гарантією належної реалізації прав громадянина є передбачене у п. 11 ст. 13 Закону право Уповноваженого ВРУ з прав людини направляти у відповідні органи акти реагування у разі виявлення порушень прав і свобод людини і громадянина для вжиття цими органами

заходів. Актами реагування цієї посадової особи згідно зі ст. 15 Закону є конституційне подання (акт реагування до Конституційного Суду України щодо вирішення питання про відповідність Конституції України (конституційності) закону України чи іншого правового акта ВРУ, акта Президента України та КМУ, правового акта АРК; офіційного тлумачення Конституції України та законів України) та подання (акт, який вноситься Уповноваженим до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовим і службовим особам для вжиття відповідних заходів у місячний строк щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини і громадянина).

Однією з форм отримання інформації про порушення прав громадян є звернення громадян, нормативно-правове регулювання яких здійснюється Законом України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР.

Крім безпосередніх звернень виборців до конкретних народних депутатів, громадяни можуть звернутись й до ВРУ як органу в цілому. Слід зазначити, що громадяни вже усвідомили можливість звернень як важелів впливу на громадське життя, про що свідчить зростання кількості таких звернень. На офіційному сайті ВРУ вміщується інформація про те, що в січні-вересні 2015 р. до ВРУ надійшло 76,6 тис. пропозицій, заяв і скарг громадян, що на 23,6 тис. звернень більше, ніж за відповідний період минулого року, а також вказується, що за дев'ять місяців поточного року у зверненнях громадян до парламенту було порушено понад 78 тис. питань. З них 26,5 тис. – питання забезпечення дотримання законності та охорони правопорядку, *реалізації прав і свобод громадян*. Упродовж звітнього періоду значно зросла порівняно з минулим роком кількість пропозицій, заяв і скарг громадян на особистому прийомі у ВРУ (15,8 тис. у січні-вересні 2015 р. проти 10 тис. у січні-вересні 2014 р.). З них парламентськими комітетами прийнято 3,1 тис. (+715) звернень, депутатськими фракціями (групами) – 1,5 тис. (+281) звернень громадян [7].

Згадаємо і про такі значні новели адміністративного законодавства, як запровадження електронних петицій, які були

внесені Законом України від 02.07.2015 р. № 577-VIII. ВРУ є одним із тих суб'єктів, до яких, відповідно до ст. 23-1 «Електронна петиція, порядок її подання та розгляду» Закону України «Про звернення громадян» нині можуть звернутись громадяни (серед інших адресатів такої петиції в Законі зазначені Президент України, КМУ, органи місцевого самоврядування). Все вказане свідчить про позитивні трансформації у нормотворенні стосовно забезпечення реалізації та захисту прав громадян.

Отже, відзначаючи значні позитивні трансформації у нормативному врегулюванні питань забезпечення реалізації та захисту прав громадян, слід констатувати, що вказаний напрямок залишається актуальним через прогалини та поки що недосконале врегулювання цих питань, які, здебільшого, пов'язані із питаннями «відкритості» публічної влади для громадськості.

Список використаних джерел:

1. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко; за заг. ред. Р. С. Мельника. – К.: Ваіте, 2014. – 376 с.

2. Кодекс адміністративного судочинства: Закон від 06.07.2005 р. №2747-IV (із змінами) / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – ст. 446.

3. Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 р. №2790-XII (із змінами) / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 3. – ст. 17.

4. Гройсман В. На офіційному веб-сайті Парламенту відсьогодні оприлюднюватимуться всі депутатські запити // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://iportal.rada.gov.ua/news/Top-novyna/117394.html>.

5. У Верховній Раді України відбувся експертний «круглий стіл» на тему: «Відкритість влади через доступ до публічної інформації» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/news/Novyny/117431.html>.

6. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.

7. Зростає кількість звернень громадян до Верховної Ради України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/news/Novyny/117385.html>.

8. Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції : Закон України від

02.07.2015 р. № 577-VIII / Верховна Рада України // Відомості Верховної
Ради України. – 2015. – № 35. – Ст. 341.

*Гордєєв В.В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правосуддя юридичного факультету
Чернівецького національного університету
і.м. Ю. Федьковича*

ПОНЯТТЯ ДЕФЕКТУ ФАКТИЧНОГО СКЛАДУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ. Таке завдання адміністративного судочинства реалізується за допомогою юридичних фактів.

Існують випадки, коли під час розгляду адміністративної справи виникають дефектні юридико-фактичні правові ситуації, пов'язані з встановленням дефектів юридичних фактів чи інших елементів фактичного складу, які перешкоджають виконанню завдань адміністративного судочинства, якісному та оперативному розгляду справи.

М.О. Рожкова у своєму дослідженні звертає увагу на дефекти процесуальних юридичних фактів. Вона зазначає, що норми процесуального права встановлюють правові моделі дій або бездіяльності (які матимуть місце в реальній дійсності) і передбачають для них настання відповідних процедурних наслідків. При цьому, норма права закріплює певні вимоги до правової моделі дії (або бездіяльності), відповідність яким необхідно для настання тих чи інших процедурних наслідків.

Вимога про необхідність наявності деяких ознак (властивостей, якостей, характеристик) міститься в гіпотезі норми процесуального права і може пред'являтися до правової моделі дії (в тому числі його суб'єкту чи об'єкту). Таким чином, для виникнення передбачених процесуальним правом наслідків, процесуальна дія (або бездіяльність) повинна не тільки реально мати місце, але і відповідати тим вимогам, які встановлені нормою процесуального права стосовно правової моделі цієї дії (бездіяльності). Окремі ознаки, властивості, якості, характеристики або їх сукупність, які стосуються реально вчинюваної дії, його суб'єкта чи об'єкта входять до складу процесуального факту в якості його елементів. Елементами складу юридичного факту є лише ті ознаки, умови, характеристики, яким норма права надає значення (стосовно моделі такого факту). Адже в нормі права передбачається не тільки сама правова модель, але і визначаються деякі вимоги до її настання, встановлюються обов'язковість наявності деяких ознак, властивостей, якостей, характеристик і т.д. І при відповідності тим чи іншим вимогам норми і (або) наявності тих чи інших ознак, властивостей, якостей процесуальна дія тягне відповідні процедурні наслідки. З урахуванням зазначеного процесуальний факт являє собою не тільки реальну дію учасника судового процесу, але дія повинна відповідати встановленим в нормі процесуального права вимогам, умовам, ознакам і в силу цього підпадає під дію цієї норми. Відсутність будь-якого елемента процесуального факту призводить до інших процедурних наслідків, ніж ті, з метою яких ця дія (бездіяльність) вчинялась і носить назву дефекту юридичного факту чи фактичного складу. Під дефектністю юридичного факту слід розуміти незаборонені невідповідності якої-небудь ознаки, властивості, характеристики юридичного факту чи фактичного складу вимогам норми права [1].

Г.М. Чувакова зазначає, що при первісному розгляді поняття і структури фактичного складу передбачалося, що складу реалізуються у тому виді, у якому вони закріплені в нормах права з урахуванням юридично значущих умов. На певному ступені дослідження таке припущення було виправдане. Воно дозволяє з'ясувати основні риси структури і роз-

витуку фактичних складів. Однак у реальному процесі правового регулювання фактичні склади виникають і реалізуються далеко не в «чистому виді». Вони дуже часто містять у собі порушення і дефекти, що ускладнюють фактичний склад. Ускладнюючі моменти пов'язані з тим, що конкретний склад завжди багатший за ознаки юридичної моделі. Це природне явище [2, с. 123–136].

Вважаємо, що дефект юридичного факту в адміністративному судочинстві – це такий його стан, ознака, особливість, що зумовлює наявність обставин, які перешкоджають виконанню завдань адміністративного судочинства, якісному та оперативному розгляду справи [3, с. 182].

Оскільки фактичний склад включає, окрім юридичних фактів, інші ознаки, властивості, передумови, то відсутність такої ознаки, властивості, передумови також матиме наслідком його дефектність.

Відповідно, дефект фактичного складу в адміністративному судочинстві – це стан, ознака, особливість юридичного факту чи іншого елемента фактичного складу, що зумовлюють наявність обставин, які перешкоджають виконанню завдань адміністративного судочинства, якісному та оперативному розгляду справи.

Зауважимо, що у випадку недотримання вимог щодо форми та змісту позовної заяви, матиме місце дефектний юридичний факт, а така позовна заява підлягає залишенню її без руху. У випадку неусунення у встановлений судом строк недоліків позовної заяви суд постановляє ухвалу про повернення позовної заяви [4, с. 51].

При поданні позовної заяви до адміністративного суду для утворення повного фактичного складу необхідно, щоб він включав й інші елементи: дотримання форми та змісту позовної заяви, вимог юрисдикції та підсудності, подання позовної заяви у строк, встановлений законом та особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність тощо. У випадку встановлення відсутності будь-якого вищенаведеного елемента наявний дефектний фактичний склад.

Зауважимо, що наведений перелік дефектів юридичних фактів та інших елементів фактичного складу в адміністра-

тивному судочинстві не є вичерпним, потребує уточнення, в основному стосується розгляду справ у суді першої інстанції та буде доповнений в наступних публікаціях.

Отже, дефект юридичного факту в адміністративному судочинстві – це такий його стан, ознака, особливість, що зумовлює наявність обставин, які перешкоджають виконанню завдань адміністративного судочинства, якісному та оперативному розгляду справи.

Оскільки фактичний склад включає, окрім юридичних фактів, інші ознаки, властивості, передумови, то відсутність такої ознаки, властивості, передумови також матиме наслідком його дефектність. Відповідно, дефект фактичного складу в адміністративному судочинстві – це стан, ознака, особливість юридичного факту чи іншого елемента фактичного складу, що зумовлюють наявність обставин, які перешкоджають виконанню завдань адміністративного судочинства, якісному та оперативному розгляду справи.

Основними дефектами юридичних фактів та інших елементів фактичного складу при поданні позовної заяви до адміністративного суду є: недотриманням форми та змісту позовної заяви; відсутність у позивача адміністративної процесуальної дієздатності; пропущення встановленого законом строку звернення до адміністративного суду в той час, як суд не знайшов підстав для визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними; порушення правил юрисдикції та підсудності справи суду.

Формування переліку дефектів юридичних фактів та інших елементів фактичного складу сприяє уникненню дефектних юридико-фактичних правових ситуацій, що має наслідком удосконалення правореалізаційної діяльності учасників адміністративного процесу та правозастовної діяльності суду.

Список використаних джерел:

1. Рожкова М.А. Юридические факты гражданского и процессуального права: соглашения о защите прав и процессуальные соглашения / Рожкова М. А. – М.: Статут, 2009. – 332 с. – Режим доступа: http://rozhkova.com/books_text/UFISOGLASH.html

2. Чувакова Г.М. Дефектність фактичних складів : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Чувакова Галина Михайлівна. – Одеса, 2004. – 181 с.
3. Гордєєв В.В. Дефекти юридичних фактів та інших елементів фактичного складу в адміністративному судочинстві України / В.В. Гордєєв // Адміністративне право і процес. – 2014. – № 1(7) – С. 175–184.
4. Гнап Д.Д. Суб'єкти звернення до адміністративного суду / Д.Д. Гнап // Форум права. – 2015. – № 1. – С. 48–54 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2015_1_10.pdf

*Дерець В.А.,
кандидат юридичних наук, доцент,
старший науковий співробітник
Інституту держави і права
ім. В.М. Корецького НАН України*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН ГРОМАДЯН З ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН»

Одним із різновидів відносин між органами виконавчої влади та громадянами є подання громадянами звернень і їх розгляд органами виконавчої влади. Науковцями обґрунтовані основні функції, які виконує інститут звернень громадян: правозахисна (звернення є одним із засобів захисту прав громадян, що дозволяє запобігати порушенням, зловживанням, негативним впливам, своєчасно усувати дестабілізуючі наслідки); інформаційна (звернення громадян є цінним джерелом відомостей для органів державної влади та органів місцевого самоврядування про проблеми громадян), комунікативна (звернення громадян є ефективним засобом комунікації між державою та громадянами); інструментальна (виконують роль засобу впливу на рішення органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування) [10, с. 7].

Ст. 3 Закону України «Про звернення громадян» [8] містить визначення пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) та скарги. Пропозиція (зауваження) – звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депута-

тів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства. Заява (клопотання) – звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Клопотання – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо. Скарга – звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб.

Підтримуємо думку, що функціональна спрямованість права на звернення щодо стимулювання діяльності державного механізму обумовлена наявністю не тільки тих звернень громадян, у яких висвітлюються конкретні факти порушення прав громадян, а й тих, у яких висловлюються пропозиції поліпшення діяльності державних органів та їх посадових осіб. І якщо в першому випадку звернення громадян стимулюють діяльність, пов'язану з корегуванням певних відхилень від нормального стану речей, то в іншому вони відіграють роль стимулятора, так би мовити, позитивного характеру [6]. В преамбулі Закону України «Про звернення громадян» вказано, що він, зокрема, забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування.

Звернення громадян є однією із форм участі населення в державному управлінні; у вирішенні державних і суспільних справ, можливістю активного впливу громадянина на діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Сьогодні цей аспект вимагає якісно нового підходу

до розкриття потенціалу волевиявлення людей в процесі формування і реалізації державної політики. А також звернення громадян – це спосіб відновлення порушеного права громадянина через подання до органів державної влади скарг, заяв і клопотань. У такому розумінні це механізм виконання соціальних обов'язків публічної влади [3, с. 94].

У законодавстві більша увага спрямована на розгляд скарг. Безперечно, скарга належить до тієї категорії звернень громадян, які найбільше вимагають об'єктивного розгляду. З іншого боку, пропозиції громадян потребують не менш ґрунтовного підходу до аналізу їх змісту, адже звернення громадян з пропозиціями є можливістю активного впливу громадянина на діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування. Проте практика свідчить, що сьогодні цей вид звернень громадян вважається порівняно зі скаргами другим [3, с. 96].

Враховуючи особливу важливість такого виду звернення, як пропозиція, висловлена думка про доцільність прийняття Закону України «Про пропозиції громадян» [9, с. 9].

Нещодавно Закон України «Про звернення громадян» був доповнений новою статтею, яка регулює порядок подання та розгляду електронної петиції. Категорія «електронна петиція» раніше не була закріплена у вітчизняному законодавстві.

Вчені зверталися до проблематики петицій ще до внесення відповідних змін у Закон України «Про звернення громадян». В науковій літературі не існує єдиної думки щодо визначення даного поняття. За визначенням, що міститься в Юридичній енциклопедії, петиція (лат. *petition* – вимога, прохання, домагання) – колективне письмове звернення з того або іншого питання, яке подається здебільшого главі держави чи іншим органам державної влади та органам місцевого самоврядування. В петиції нерідко містяться вимоги політичного характеру [1, с. 513]. Одні вчені вважають петиціями лише колективні звернення. При цьому особливістю петиції є те, що вона стає юридично значущою лише тоді, коли підписана певною кількістю громадян. Інші автори, стверджуючи, що переважно петиції повинні мати колективний характер, погоджуються з тим, що суб'єктами такої форми звернення можуть бути і окремі громадяни [2, с. 351-353].

Електронні петиції існують у багатьох країнах світу. Більше 70 держав використовують цей інструмент взаємодії суспільства та влади. Головна мета такого документу – звернути увагу суспільства в цілому або влади на існуючу проблему у будь-якій сфері політики, економіки, громадського життя тощо [5].

Ст. 23-1 Закону України «Про звернення громадян» визначає, що громадяни можуть звернутися, зокрема, до Кабінету Міністрів України з електронними петиціями через офіційний веб-сайт органу або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції. В електронній петиції має бути викладено суть звернення, зазначено прізвище, ім'я, по батькові автора (ініціатора) електронної петиції, адресу електронної пошти. На веб-сайті органу влади або громадського об'єднання, що здійснює збір підписів, обов'язково зазначаються дата початку збору підписів та інформація щодо загальної кількості та переліку осіб, які підписали електронну петицію. Електронна петиція не може містити заклики до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганду війни, насильства, жорстокості, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, заклики до вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини. Відповідальність за зміст електронної петиції несе автор (ініціатор) електронної петиції.

Електронна петиція, адресована Кабінету Міністрів України, розглядається за умови збору на її підтримку не менш як 25000 підписів громадян протягом не більше трьох місяців з дня оприлюднення петиції. Електронна петиція, яка в установлений строк не набрала необхідної кількості голосів на її підтримку, після завершення строку збору підписів на її підтримку розглядається як звернення громадян.

Законодавець визначив електронну петицію як особливу форму колективного звернення громадян (частина 3 ст. 5 Закону України «Про звернення громадян»).

Погоджуємося з думкою, що електронна петиція – це інструмент розвитку демократії, який потрібен як громадянам, так і органам влади. І хоча електронна петиція не

зобов'язує реалізувати зазначене в ній, перш за все, вона привертає увагу до важливих питань, може бути інструментом оцінки підтримки ідей представників влади. Петиція дає можливість швидко згуртувати прихильників щодо її змісту та перенести це питання у публічну площину. Таким чином, в Україні електронна петиція стає інструментом для формування «порядку денного» за участі не тільки політиків, але і народу [4].

В науковій літературі звертається увага на необхідність вдосконалення роботи зі зверненнями громадян. Ця робота включає широкий перелік питань методичного та організаційного характеру, починаючи від вироблення єдиної методики роботи зі зверненнями громадян, розробки більш точного класифікатора звернень громадян, питань обліку, контролю роботи зі зверненнями, до здійснення моніторингу виконання законодавства та нагляду за законністю у даній сфері відносин та інформування населення і органів влади про стан роботи зі зверненнями громадян [7, с. 111]. Крім цього, зазначається, що необхідним є перегляд структури, функцій та відповідальності підрозділів, до компетенції яких належать питання забезпечення технологічно-процедурного проходження звернень громадян. З метою забезпечення належного рівня розгляду звернень є потреба залучення фахівців з інформаційних технологій, аналітиків та експертів з соціально-політичних, економічних і духовно-культурних питань [10, с. 13].

Таким чином, інститут звернень громадян сприяє наявності постійного зв'язку між органами виконавчої влади та громадянами, а також вирішенню проблем як окремих громадян, так і суспільства в цілому. І хоча існує відповідна законодавча база для роботи зі зверненнями громадян, правові засади цієї діяльності потребують подальшого вдосконалення.

Список використаних джерел:

1. Бориславський Л.В. Петиція // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: Укр. енцикл., 1998. – Т. 4. – С. 513.
2. Дахова І.І. Петиція як форма участі громадян в управлінні державними справами // Правові засади гарантування та захисту прав і свобод людини і громадянина: зб. тез наукових доповідей і повідомлень

II Міжнародної науково-практичної конференції 6 грудня 2013 р., м. Полтава / редкол.: А.П. Гетьман, Ю.Г. Барабаш, С.Г. Серьогіна та ін. – Х.: Право, 2013. – С. 351-353.

3. Дорошенко Є.М. Адміністративно-правові засади забезпечення права громадян на звернення // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2014. – №11. – С. 91-97.

4. Є петиція: як новий сервіс взаємодії з владою може змінити все // <http://reforms.platfor.ma/sergii-loboiko/>

5. Закірова С. Електронні петиції в Україні: становлення системи та механізм дії // http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1576:elektronni-petitsiji-v-ukrajini-stanovlennya-sistemi-ta-mekhanizm-diji&catid=8&Itemid=350

6. Костюкевич О.К. Про функції права громадян на звернення // Право і безпека. – 2009. – № 1 (http://pb.univd.edu.ua/?action=publications&pub_name=pravo_i_bezpeka&pub_id=233126&mid=8&year=2009&pub_article=243039)

7. Котляревська Г.М. Конституційне право громадян на звернення до органів влади в Україні (питання теорії та практики): монографія. – К.: Парламентське видавництво, 2012. – 168 с.

8. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР (зі змінами) // <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>

9. Сірик Д.С. Правове регулювання діяльності органів виконавчої влади щодо розгляду звернень громадян: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спеціальність 12.00.07. – К.: Науково-дослідний інститут інформатики і права, 2013. – 16 с.

10. Соболь В.А. Звернення громадян як механізм взаємодії держави та суспільства: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спеціальність 25.00.02. – механізми державного управління. – К.: Національна академія державного управління при Президентіві України, 2014. – 20 с.

*Ісаєва Н.К.,
кандидат юридичних наук, доцент,
старший науковий співробітник
Інституту держави і права
ім. В.М. Корецького НАН України*

ПИТАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ В КОНТЕКСТІ ПОДАТКОВОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

В демократичній державі пріоритетним є забезпечення законних прав та інтересів особи і громадянина. Це стосується всіх сфер відносин, а для гарантії забезпечення прав і свобод громадян необхідним є створення дієвого механізму їх реалізації, закріпленого законодавчо.

Сфера податкових правовідносин має свої специфічні особливості. Зокрема, як справедливо зазначає І.О. Пасічна, зміст податкових правовідносин становлять права та юридичні обов'язки суб'єктів цих відносин, їх реальна поведінка, детерміновані публічними інтересами і спрямовані на досягнення відповідного результату – формування публічних грошових коштів. Суб'єктивні права та обов'язки як елементи змісту мають такі особливості:

- 1) вони закріплені в нормативній моделі податкових правовідносин;
- 2) встановлені волею держави;
- 3) пов'язані зі сплатою податків і зборів;
- 4) значно деталізовані;
- 5) нормативно визначені;
- 6) характеризуються переважанням обов'язків над правами платників податків і зборів, забезпеченістю прав контролюючих органів обов'язками платників податків і зборів, відповідністю прав контролюючих органів їх обов'язкам [4, с.9].

В зазначеній характеристиці змісту податкових правовідносин слід звернути увагу на таку їх особливість, як переважання обов'язків платників податків над правами, і саме це, на наш погляд, є об'єктивно притаманним для сфери податкових відносин.

Податкова правосуб'єктність виникає з моменту народження фізичної особи. Реалізація прав і обов'язків у сфері оподаткування неповнолітніх осіб здійснюється через податкових представників. Повний обсяг податкової правосуб'єктності досягається з настанням повноліття, коли фізична особа наділяється повною дієздатністю.

М.П. Кучерявенко цілком слушно вважає, що реалізація прав платників податків має бути підтверджена процедурними гарантіями їх захисту. Крім того, потрібно зважати на те, що встановлення прав платників податків матеріальними нормами не забезпечує їх реалізації й захисту, які здійснюються в режимі процесуального регулювання. Своєчасне і точне виконання обов'язків, закріплених матеріальним правом, запобігає реалізації охоронних прав. Водночас, у разі протиправної поведінки здійснюється охоронний механізм опосередкування процесуальними нормами. Отже, забезпечення прав платників податків може бути реалізоване:

- а) процедурною реалізацією приписів матеріальних норм, якими визначені правила поведінки платника податків;
- б) можливістю здійснювати захист своїх прав (у режимі адміністративного узгодження або в межах податкового процесу) активними діями платників податків;
- в) деталізацією прав платників податків у межах окремих податкових повноважень [3, с. 198,199].

Перелік прав платників податків, закріплений статтею 17 Податкового кодексу України, включає право користуватися податковими пільгами, за наявності підстав, у порядку, встановленому Податковим кодексом України [2]. Сьогодні це одне з важливих прав платників податків в державі, враховуючи складні економічні проблеми в країні та низький рівень соціальної захищеності населення. Тому необхідно звернути увагу на його реалізацію при здійсненні податкової реформи в Україні.

Проект податкової реформи в Україні, підготовлений Міністерством фінансів України, в цілому характеризується тим, що: 1) має комплексний характер; 2) передбачає зниження податкового навантаження на заробітну плату; 3) передбачає суттєві зміни в адмініструванні податків; 4) передбачає

інвестиційний податковий кредит при оподаткуванні податку на прибуток підприємств; 5) має забезпечити справедливість та рівність при здійсненні оподаткування [5].

Відповідно до зазначеного проекту Міністерства фінансів України передбачається зниження податкового навантаження на заробітну плату як для працівника, так і для роботодавця, яке має проводитись в два етапи: I – за рахунок надання податкової соціальної пільги працівникам в розмірі однієї мінімальної заробітної плати, незалежно від рівня доходів, а також за рахунок скасування єдиного соціального внеску, який сплачується працівником. Для роботодавця податковий тягар зменшиться з 41 % до 20 %, при цьому максимальна межа нарахування єдиного соціального внеску складе 25 мінімальних заробітних плат; II – запровадження єдиного податку на заробітну плату за ставкою 20 %, який передбачається для сплати працівником з 1 січня 2018 року, при цьому єдиний соціальний внесок буде анульований [5].

Слід зазначити, що стаття 169 чинного Податкового кодексу України передбачає, що платник податку з доходів фізичних осіб має право на зменшення суми загального місячного оподаткованого доходу, отримуваного від одного роботодавця у вигляді заробітної плати на суму, що дорівнює 100 відсоткам розміру прожиткового мінімуму для працездатної особи (у розрахунку на місяць), встановленому законом на 1 січня для будь-якого платника податку. При цьому, зазначена пільга обмежена розміром доходів, що сьогодні фактично зводить її нанівець. Тому, безперечно, позитивним є зняття таких обмежень в проекті податкової реформи, підготовленому Міністерством фінансів України.

Водночас, чинний Податковий кодекс також передбачає надання податкової соціальної пільги у розмірі 100 відсотків прожиткового мінімуму для платників податків, який утримує двоє чи більше дітей віком до 18 років – у розрахунку на кожну дитину. Ще більше податкова соціальна пільга у розмірі 150 відсотків прожиткового мінімуму передбачена для одиноких матерів (батьків), осіб, які утримують дітей-інвалідів, а також особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, учням, студентам, аспірантам, інвалідам I

та II груп, особам, яким присуджено довічну стипендію за правозахисну діяльність, учасникам бойових дій на території інших країн. Максимальний розмір податкової соціальної пільги – 200 відсотків прожиткового мінімуму, передбачений Героям України, Героям Радянського Союзу, Героям Соціалістичної праці, кавалерам ордена Слави чи ордена Трудової Слави, учасникам бойових дій під час Другої світової війни та особам, які до них прирівняні, колишнім в'язням концтаборів та гетто, особам, які були насильно вивезені під час Другої світової війни та особам, які перебували на території колишнього Ленінграду під час блокади [2]. Вважаємо, що такий диференційований підхід щодо надання податкової соціальної пільги для соціально незахищених категорій осіб та осіб, які мають заслуги перед державою, повинний бути збережений, оскільки Конституцією України закріплено, що Україна є соціальною державою [1].

Окремо слід звернути увагу на зміну адміністрування податків та зборів, передбачену проектом податкової реформи підготовленим Міністерством фінансів України. Передбачається позбавитись від нечітких формулювань положень статей в новій редакції Податкового кодексу України з метою позбавити контролюючі органи можливості маніпулювати законодавством, приймаючи рішення не на користь платника податків, якщо норма закону має подвійне тлумачення.

До цього необхідно додати, що нова редакція Податкового кодексу України, на нашу думку, повинна не лише мати таку чіткість формулювань, яка не дозволить подвійного тлумачення його положень, а також необхідно забезпечити оптимальний рівень їх деталізованості, який би виключав можливість прийняття зайвих підзаконних нормативних актів, які б збільшували права контролюючих органів і ускладнювали б реалізацію прав платників податків.

Список використаних джерел:

1. Конституція України.
2. Податковий Кодекс України.
3. Кучерявенко Н.П. Податкові процедури: правова природа і класифікація. Монографія. – К.: Правова єдність. – К., 2009.

4. Пасічна І.О. Податкові правовідносини в Україні: стан та перспективи розвитку: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. / І.О. Пасічна. – Запоріжжя, 2014.

5. Левкович О. Минфин vs парламент: 5 преимуществ двух проектов налоговой реформы. – Режим доступа: <http://forbes.net.ua/nation/1405498-minfin-vs-parlament-5-preimushchestv-dvuh-proektov-nalogovoj-reformy>

Кім К.В.,

*кандидат психологічних наук, доцент,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
ХНУ імені В.Н. Каразіна*

ДО ПИТАННЯ ПРИРОДИ ВИНИКНЕННЯ КОНФЛІКТУ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ

Конфлікти виникають і проявляються в різних сферах людської діяльності, у тому числі в державному управлінні. Центральною ланкою управління є державна служба, яку можна представити як практичну участь громадян в досягненні цілей і здійсненні функцій держави за допомогою виконання державної посади. Проходження державної служби, природно, пов'язано з цілим рядом службових дій і процедур, які зазвичай жорстко регламентовані. Разом з тим керівництво даним процесом протікає з численними труднощами, які на певному етапі призводять до різноманітних конфліктних ситуацій. В Україні поняття «конфлікт інтересів» уперше було згадано в Загальних правилах поведінки державного службовця, затверджених наказом Головного управління Державної служби України від 04 серпня 2010 року № 214.

Джерелами конфлікту на державній службі можуть бути інтереси, цінності, потреби, при актуалізації яких у інституційній, організаційній і позиційній зонах конфліктного напруження створюються специфічні види конфліктів, що розгортаються на трьох рівнях системи державної служби: надсистемному (взаємодія державної служби з іншими суспільними утвореннями), системному (взаємодія центральних і місцевих органів влади) і суб'єктному (взаємодія державних

службовців) [1, с. 13]. Саме на останньому рівні можуть виникати як «горизонтальні» конфлікти – поміж колегами, що займають приблизно однакове місце в службовій ієрархії, так і конфлікти «вертикальні» – між тими ж службовцями з одного боку, але вже у якості працівників, та керівництвом як представником роботодавця. Такі «вертикальні» конфлікти носять назву трудових.

М. Мескон, М. Альберт і Ф. Хедоурі вважають, що в організаціях з ефективним управлінням деякі конфлікти не тільки можливі, але навіть можуть бути і бажані. У багатьох ситуаціях конфлікт допомагає виявити різноманітність точок зору, дає додаткову інформацію, допомагає виявити більше число альтернатив або проблем і т.д. Конфлікт може бути функціональним і вести до підвищення ефективності організації. Або він може бути дисфункціональним і призводить до зниження особистої задоволеності, групового співробітництва і ефективності організації. Роль конфлікту, в основному, залежить від того, наскільки ефективно ним управляють. Щоб управляти конфліктом, необхідно розуміти причини виникнення конфліктної ситуації [2, с. 516].

Учасниками конфлікту, його суб'єктами в державному управлінні можуть бути державні органи, державні службовці, які наділені владними повноваженнями, та громадяни. «Головною рисою суб'єкта державного управління є наявність у нього певної компетенції і владних повноважень, які дають змогу втілювати свою волю у формі управлінських рішень, керівних команд, обов'язкових до виконання. Владний вплив, що виходить від суб'єкта до об'єкта управління, дозволяє підпорядковувати волю і діяльність останнього волі першого, що в окремих випадках є необхідним для досягнення цілей і вирішення завдань, визначених суб'єктом управління. Відповідно об'єкт державного управління зобов'язаний підкорятися владній волі суб'єкта і в обов'язковому порядку виконувати його рішення» [3, с. 52]. Така ж характеристика може бути застосована і до відносин роботодавець-працівник, оскільки в них так само присутні відносини влади-підпорядкування, хоча цього разу в дисциплінарній площині.

У науковій літературі наводяться різні класифікації видів конфліктів. М. Мескон, М. Альберт і Ф. Хедоурі розрізняють чотири основні види конфлікту: внутрішньоособистісний, міжособистісний, конфлікт між особою і групою і міжгруповий конфлікт. Перші два види впливають на стабільність трудових відносин державних службовців.

Суть внутрішньоособистісного конфлікту полягає в тому, що людині пред'являються суперечливі вимоги з приводу того, яким повинен бути результат її роботи. Також подібний конфлікт може виникнути в результаті того, що виробничі вимоги не узгоджуються з особистими потребами або цінностями людини. Крім того, внутрішньоособистісний конфлікт, можливо, є відповіддю на перевантаження в роботі або мале навантаження.

Найбільш поширеним типом конфлікту є міжособистісний конфлікт, який у організаціях виявляється по-різному. Найчастіше це наслідок боротьби керівників за ресурси, капітал, робочу силу, схвалення проекту і т.п. Кожен з них намагається переконати вище керівництво прийняти його точку зору. Істотними факторами, що впливають на розвиток міжособистісних конфліктів у державних службовців, є циклічний характер їх діяльності, специфіка розв'язуваних ними завдань.

Найбільш поширеним видом міжособистісного конфлікту є конфлікт між керівником і підлеглим. Міжособистісні конфлікти поділяють на горизонтальні (в яких не задіяні особи, що перебувають у підпорядкуванні один одного), вертикальні (в яких беруть участь особи, що перебувають у підпорядкуванні один в іншого) та змішані (представлені і «вертикальні», і «горизонтальні» складові). У разі виникнення міжособистісного горизонтального конфлікту мова йде про конфлікт між співробітниками, що розташовані в одній ієрархічній позиції і не можуть використовувати одне до одного будь-які засоби примусу.

Ряд авторів вказує, що на конфлікти «по вертикалі» припадає від 60 до 80% всіх міжособистісних конфліктів у колективах. Виникнення «вертикальних» конфліктів, як правило, викликане протиріччями, пов'язаними з вирішенням завдань

спільної діяльності. При цьому учасники «вертикальних» конфліктів у процесі протиборства широко застосовують методи психологічного тиску, різні виверти у спорах, прийоми дискредитації або зниження рангу опонента.

Чимало конфліктів в управлінських системах пов'язані з недоліком професіоналізму у самих керівників. За даними досліджень брак професіоналізму може виявлятися: в неадекватному стилі управління; низькій психологічній компетентності, в результаті якої виникають помилки в кадровій роботі та професійних взаємодіях; наявності негативних психологічних акцентуацій; неефективності управлінського спілкування; псевдоавторитеті або навіть низьких моральних якостях.

Нерідко конфлікти в управлінських системах виникають через порушення етики службового спілкування. При цьому грубість з боку керівництва допускається значно частіше, ніж з боку підлеглих [4, 5].

Конфлікт між особою і групою виникає тоді, коли особа займає позицію, відмінну від позиції групи. У процесі виробництва в групі встановлюються певні норми поведінки і вироблення. Кожен повинен їх дотримуватися, щоб бути прийнятним неформальною групою і тим самим задовольнити свої соціальні потреби. Але якщо очікування групи знаходяться в суперечності з очікуваннями окремої особи, може виникнути конфлікт.

Міжгруповий конфлікт виникає в результаті того, що будь-яка організація складається з безлічі груп, як формальних, так і неформальних. Неформальні групи можуть вважати, що керівна група ставиться до них несправедливо і має намір знижувати ефективність праці.

Соціальна небезпека виникнення й розвитку соціального конфлікту в системі державної служби може проявлятися в різних формах: порушенні конституційних прав і свобод громадян; зниженні престижу держави, державного органу або посадової особи; прямому майновому збитку, в тому числі із заподіянням збитку третім особам у результаті створення переваг доступу до державних послуг; порушенні рівних умов конкуренції [1, с. 13].

Зрештою погляди на природу конфлікту досить полярні. Американська школа пов'язує конфлікт з агресією, суперечками, війнами, тому він не може бути бажаним (Веберівська школа). Європейська «школа людських стосунків» доводить, що конфлікт є індикатором відсутності ефективної діяльності організації, а тому, лише доброзичливі відносини в організації можуть запобігти виникненню конфліктів. Сучасні конфліктологічні школи наполягають на тому, що конфлікт є необхідною умовою розвитку та ефективного функціонування організації. Більше того, конфлікт є своєрідним показником розвитку організації, оскільки він виконує діагностичну функцію, дозволяє виявити проблемні зони у діяльності організації та оцінити перспективи її подальшого розвитку [6, с. 16].

Список використаних джерел:

1. Тертишна О.А. Використання конструктивного ресурсу конфлікту в системі державної служби України: автореф. дис ... канд. наук з держ. управління / О.А. Тертишна. – Дніпропетровськ : Б.в., 2010. – 20 с.
2. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. – М.: Дело, 1997. – 704 с.
3. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К.: Атіка, 2003. – 576 с.
4. Малюченко Г.Н. Развитие конструктивного поведения в конфликтных ситуациях у кадров государственной службы: дис. ... канд. психол. наук. – М., 1996. – 196 с.
5. Кричевский Р.Л. Если вы – руководитель... Элементы психологии менеджмента в повседневной работе. – М.: Дело, 1996. – 352 с.
6. Войтович Р.В., Усаченко Л.М. Управління конфліктами в органах державної влади : навч. посібн. / Войтович Р.В., Усаченко Л.М. – К.: ТОВ «НВП «Інтерсервіс», 2013. – 114 с.

*Кисіль Л.Є.,
кандидат юридичних наук, доцент,
старший науковий співробітник
Інституту держави і права
і.м.В.М. Корецького НАН України*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ТА ЗАХИСТУ ПРАВ УЧАСНИКІВ АТО

Конституція України у ч. 2 ст. 3 визначила пріоритетний напрям діяльності держави – утвердження і забезпечення прав і свобод людини та відповідальність перед нею за невиконання цього обов'язку. Як справедливо з цього приводу зазначав відомий вчений – адміністративіст, академік В.Авер'янов, «принципова зміна погляду на суспільне призначення адміністративного права має базуватися на визнанні якісно нової ролі держави у взаємовідносинах з громадянами, а саме: ролі не владарювання над людиною, а ролі служіння людині...Адміністративне право за своїм глибинним призначенням має визначатись не тільки як «право державного управління», а також – головним чином – як «право забезпечення і захисту прав людини». І в цьому полягає суть трансформації теорії і практики адміністративного права на сучасному етапі» [1, с.213]. Означений конституційний принцип визначає розвиток людиноцентристської ідеології функціонування публічних інституцій як діяльності щодо гарантії реалізації та захисту прав і свобод громадян, їх пріоритетності перед іншими суспільними цінностями. З іншого боку, він є стрижневим для переоцінки науково – теоретичних засад адміністративного права. Провідна роль у цьому процесі належить органам публічної адміністрації у правозабезпечувальному і правозахисному напрямах їх діяльності. Формування наукової та законотворчої думки в Україні щодо сутності цієї ідеології є на сьогодні досить актуальним процесом, зумовленим євроінтеграційними прагненнями нашої держави до встановлення демократичних стандартів у сфері повноцінного забезпечення політичних, громадянських, еко-

номічних та інших прав, свобод та інтересів різних верств населення.

Однією із характерних ознак сучасного стану державотворення в Україні є формування глибокої поваги громадянського суспільства до учасників АТО, яка об'єктивується у відповідному правовому регулюванні їх статусу. У цьому процесі Україна поступово впроваджує міжнародні підходи і стандарти побудови оптимальної правової моделі, яка б відповідала загально визнаній системі людських цінностей і базувалась на таких міжнародно – правових актах у даній сфері, як Женевські конвенції про захист жертв війни, які включають у себе наступні універсальні міжнародні договори і були підписані 12 серпня 1949 р. – Конвенцію про поводження з військовополоненими, Конвенцію про захист цивільного населення під час війни, Конвенцію про поліпшення долі поранених і хворих у регулярних арміях, а також Додаткові протоколи від 8 червня 1977р. до означеної Женевської конвенції – Протокол №1, що стосується жертв міжнародних збройних конфліктів та Протокол №2, що стосується захисту жертв збройних конфліктів неміжнародного характеру.

Усе зазначене в комплексі вказує на актуальність розгляду правового регулювання діяльності публічної адміністрації щодо реалізації і захисту прав учасників АТО. Дослідженню окремих складових правового забезпечення діяльності вищезгаданих суб'єктів адміністративного права були присвячені праці В. Авер'янова, О. Андрійко, О. Бандурки, В. Бевзенка, Р. Калюжного, В. Колпакова, Д. Лук'янця, Н. Нижник, С. Петкова, В. Селіванова, В. Тимощука та ін. Проте, не зважаючи на існуючу багатоманітність наукових напрацювань, дослідження діяльності публічної адміністрації щодо реалізації та захисту прав і свобод учасників АТО залишається поверховим та епізодичним. Підтвердженням цього є постійна правотворча діяльність публічної адміністрації, спрямована на удосконалення чинного законодавства.

Основи правового статусу учасників АТО закладені Законами України «Про оборону України», «Про боротьбу з тероризмом», «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», «Про військовий обов'язок і військову служ-

бу», «Про Збройні Сили України», «Про Національну Гвардію України», «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби та деяких інших осіб», «Про Державну прикордонну службу», Кодексом цивільного захисту та ін. Так, відповідно до пункту 19 частини першої статті 6 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» статус учасників АТО прирівняний до статусу учасників бойових дій, якими визнаються військовослужбовці (резервісти, військовозобов'язані) та працівники Збройних Сил України, Національної гвардії України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Державної прикордонної служби України, особи рядового, начальницького складу, військовослужбовці, працівники Міністерства внутрішніх справ України, Управління державної охорони України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції, а також працівники підприємств, установ, організацій, які залучалися та брали безпосередню участь в антитерористичній операції в районах її проведення у порядку, встановленому законодавством. За даними Міністерства оборони, станом на 25 вересня 2015 р. статус учасника АТО наданий близько 76 тис. осіб.

Окрім Верховної Ради України, суб'єктом адміністративно-правового регулювання у досліджуваній сфері виступає Президент України, про що свідчать його Укази «Про заходи щодо підвищення обороноздатності держави» від 01.05.2014 № 447/2014; «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 5 травня 2014 року «Про заходи щодо зміцнення національної безпеки України у воєнній сфері»; «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 12 вересня 2014 року «Про комплекс заходів щодо зміцнення обороноздатності держави та пропозиції до проекту Закону

України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони України» від 03.11.2014 № 842/2014; «Про часткову мобілізацію» (перша хвиля мобілізації) від 17.03.2014 № 303/2014; «Про часткову мобілізацію» (друга хвиля мобілізації) від 06.05.2014 № 454/2014; «Про часткову мобілізацію» (третя хвиля мобілізації) від 21.07.2014 № 607/2014; «Про Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України» від 14.04.1999 № 379/99; «Про додаткові заходи щодо забезпечення проведення часткової мобілізації у 2015 році» від 30.01.2015 № 40/2015; «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 грудня 2014 року «Про деякі оборонно-мобілізаційні питання» від 14.01.2015 № 14/2015 та ін.

Питання правового статусу учасників АТО піднімалися і в постановах Кабінету Міністрів України. Зокрема, постановою Кабінету Міністрів України від 11.08.2014 № 326 утворено Державну службу України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики. Державна служба України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції реалізує державну політику у сфері соціального захисту ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, зокрема щодо забезпечення їх адаптації та психологічної реабілітації, забезпечення санаторно-курортним лікуванням, технічними та іншими засобами реабілітації, забезпечення житлом ветеранів війни, надання їм освітніх послуг, соціальної та професійної адаптації військовослужбовців, які звільняються з військової служби, інших учасників антитерористичної операції та осіб, звільнених з військової служби, організації їх поховання.

Відповідно до Положення про Державну службу України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 416 (далі – Положення), до повно-

важень Державної служби у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції належить внесення на розгляд Міністра соціальної політики пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері соціального захисту ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, соціальної та професійної адаптації військовослужбовців, які звільняються, осіб, звільнених з військової служби, та учасників антитерористичної операції; узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, напрацювання пропозицій щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств у межах своєї компетенції та в установленому порядку подання їх Міністрові соціальної політики.

Постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 року № 413, відповідно до вимог ст. 6 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», затверджено Порядок надання статусу учасника бойових дій особам, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення (далі – Порядок). Так, підстави для надання особам статусу учасника бойових дій визначені у пункті 4 Порядку, а рішення про надання статусу учасника бойових дій приймається міжвідомчою комісією з питань розгляду матеріалів про визнання учасниками бойових дій (далі – міжвідомча комісія), яка утворюється Державною службою у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції із включенням до її складу фахівців Міноборони, МВС, Національної гвардії, СБУ, Служби зовнішньої розвідки, Адміністрації Держприкордонслужби, Адміністрації Держспецтрансслужби, Управління державної охорони, Адміністрації Держспецзв'язку, ДСНС, ДПтС, військових формувань. До складу міжвідомчої комісії можуть включатися фахівці інших державних органів та представники громадських організацій.

Досить важливе значення має і постанова Кабінету Міністрів України від 23.09.2015 р. № 740 «Про затверджен-

ня Порядку надання статусу особи, на яку поширюється чинність Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», деяким категоріям осіб». Дана постанова передбачає порядок надання статусу членів сімей учасників бойових дій членам сімей добровольців-учасників АТО, а також особам, які стали інвалідами внаслідок поранення, контузії або каліцтва, одержаних під час забезпечення проведення антитерористичної операції, перебуваючи безпосередньо в районах АТО.

Заслуговує на увагу і постанова Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2013 р. №975 «Про затвердження Порядку призначення і виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті), інвалідності або часткової втрати працездатності без встановлення інвалідності військовослужбовців, військовозобов'язаних та резервістів, які призвані на навчальні (або перевірочні) та спеціальні збори чи для проходження служби у військовому резерві».

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що адміністративно – правове регулювання діяльності публічної адміністрації щодо реалізації і захисту прав учасників АТО здійснюється на сьогодні Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Міністерством оборони України, Міністерством соціальної політики України, Державною службою у справах ветеранів війни та учасників АТО, іншими органами виконавчої влади в межах повноважень, визначених Конституцією та законами України.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В.Б. Вибрані наукові праці // Концептуальні засади реформування українського адміністративного права. – К., 2011. – с. 211-216.

*Коваль М.В.,
кандидат юридичних наук, професор,
Національний університет ДПС України
Коваль А.М.,
кандидат юридичних наук, доцент кафедри
Університет економіки та права «КРОК»*

ПРАВА ЛЮДИНИ ЯК БАЗИСНА ПІДСТАВА ФОРМУВАННЯ ГАЛУЗІ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ ТА ГАЛУЗІ ЮРИДИЧНИХ ЗНАТЬ

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

Науковці зазначають, що «...людина народжується як організм, а формується як особа». Вони відмічають, що людина є первинна, загальна, основоположна, системоутворююча і філософсько-правова категорія та вища соціальна цінність для суспільства і держави. Говорячи про людини як вищу соціальну цінність, слід зазначити, що на рубежі кінця ХХ та на початку ХХІ століття у пострадянській філософській науковій думці знайшов своє втілення антропоцентричний (людиноцентричний) принцип підходу до прав людини, який у своїх працях відстоював М. Бердяєв. Зокрема, він зазначав, що священним є не суспільство, не держава, не нація, а людина, а принцип особистості – це принцип особистості як вищої цінності, її незалежності від суспільства та держави, від зовнішнього середовища. Початківцями філософського вчення про антропоцентризм є софісти, і як зазначає Р. Стефанчук, основоположні засади досліджуваного вчення було закладено

ще в період Відродження. Певний внесок у практичне втілення даного принципу на теренах українських земель було привнесене шляхом опанування думок видатного українського філософа Г. Сковороди.

На даний час вказаний філософський підхід відносно пріоритету людини по відношенню до держави, отримавши певну ідеологічну трансформацію та пройшовши апробацію через фазу «законодавчого випробування», став вагомим принципом уже «правового антропоцентризму», згідно якого повага до людини з боку суспільства та держави визначається також і через систему забезпечення її прав не тільки на внутрішньо-державному рівні, а і на рівні регіональної та міжнародної спільноти. Цей підхід знайшов своє впровадження і в державах, що виникли на пострадянському просторі. Слід зазначити, що поштовхом до інтенсивного розвитку правничої науки про права людини на пострадянському просторі, зокрема в середовищі східнослов'янських держав, послужили прийняті у 90-ті роки ХХ століття декларації про державні суверенітети, в яких було зафіксовано, що у суспільно-державному житті тільки – но сформовані національні держави започатковують сповідувати засадничий принцип пріоритету людини та її прав по відношенню до держави. Цей принцип як загально-визнаний знайшов потім своє закріплення і у конституціях, прийнятих зазначеними національними державами. Аналізуючи положення Конституції України по цьому питанню, слід зазначити, що у її першому розділі «Загальні засади» (ч. 3 ст. 1) закріплено положення, згідно якого людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а в ч. другій цієї ж статті зафіксовано положення, згідно якого права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. У другому розділі Основного Закону України, який має назву «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина», у ст. 21 закріплено положення про те, що усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужу-

ваними та непорушними. Одночасно у ст. 22 зафіксовано, що права і свободи людини і громадянина, закріплені Конституцією нашої держави, не є вичерпними, вони гарантуються і не можуть бути скасовані.

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

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

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

Досліджуючи цю проблему, І. Петрухін зазначає, що за кожною людиною необхідно визнати абсолютну цінність,

причому в ієрархії цінностей суспільства інтересам людини він відводить перше місце. Однак ним зазначається можливість здійснення державою заходів, якими можуть уцімлюватися інтереси конкретної людини за умови, що це здійснюється на благо і в інтересах інших членів суспільства, в той же час цілі, які ставить перед собою суспільство та держава, повинні відповідати засадам «людиноповаги».

В якості особистості людина проявляється тільки в суспільстві, тому її права виникають, існують, формуються, розвиваються та об'єктивуються (об'єктивізуються) тільки у соціумі і залежать від характеру суспільних відносин, що панують на даній відрізок часу в ньому.

Однак слід зазначити, що права людини визначаються не тільки характером суспільних відносин, у рамках яких перебуває індивід. Ряд «прав людини» породжені природою самої людини як біологічним створінням, і в цьому сенсі саме потреби людини, в тому числі і біологічні поряд з соціальними, лежать в основі формування її прав як окремого інституту прав людини. Отже, права людини, будучи проявом її потреб, які матеріалізуються через певний механізм у соціумі, виступають мірилом ціннісного підходу того чи іншого суспільства, держави до людини, як і до біологічного створіння, так і одночасно до соціально сформованої особистості. Права людини визначаються рівнем і характером розвитку соціуму, що функціонує в конкретно-історичних умовах. Звідси окремі права, що притаманні людині, називаються природними, тому що вони за своїм виникненням та своєю сутністю не залежать від волі держави. Вони є породженням природного і мають безпосередньо походження від самої людини.

Говорячи про науку, яка досліджує права людини, слід зазначити, що їх, як явище суспільного буття, досліджує весь спектр гуманітарних наук, і в першу чергу вони досліджуються такою наукою як держава і право, конституційне право, про що нами вже зазначалось.

В кінці ХХ, а особливо на початку ХХІ ст. у світі, в тому числі і у пострадянських державах, піднялась роль і вплив соціальних та гуманітарних наук, зокрема юриспруденції, філософії, політології, соціології, історії, економічних та ряду

інших наук гуманітарної сфери. По цьому питанню слід в першу чергу звернути увагу на те, що відносно людини, своє особливе і вагоме, людиноконцентруюче місце в юридичних науках займають права людини. Юридичні науки, досліджуючи людину в її державно - правових відносинах, в першу чергу свою увагу акцентують на правах людини, які є орієнтиром, що дозволяє застосувати «людський вимір» не тільки до держави, права, закону, законності, правопорядку, але також і для громадянського суспільства, оскільки їх визнання і забезпечення показує ступень його зрілості і розвитку.

Підходячи до питання про обґрунтування науки про права людини як самостійної галузі юридичних наук, необхідно відмітити, що цю проблемну сферу наукових знань в Україні, Росії та Білорусії науковці почали опановувати після отримання цими державами незалежності. В свій час на національному поприщі про права і свободи та обов'язки людини й громадянина, як окремого інституту права, інституту законодавства, юридичної науки та навчальної дисципліни висловили свої думки такі науковці як А. Колодій та А. Олійник у підготовленому ними та виданому у 2008 році підручнику «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина в Україні».

Оригінально до цього питання підходить член-кореспондент Національної АПрН України О. Коцюба, який ще у 2003 році у журналі «Право України» № 8 надрукував статтю «Правологія – наука третього тисячоліття, або новітня ідеологія прав, свобод і обов'язків людини».

Певні надбання у опрацюванні цього питання мають фахівці Національної АПрН України, під егідою якої функціонує Львівська лабораторія дослідження теоретичних проблем прав людини, яку з початку її створення, тобто з 1996 року, очолював академік Національної АПрН України П. Рабінович. В даний час її очолює к. ю. н., доцент С. Добрянський.

Особливо хочеться привернути увагу фахівців сфери юриспруденції, та мабуть не тільки їх, до такого фундаментального і всеоб'ємного опрацювання феномену прав людини, яке проведене в монографічному дослідженні «Права грома-

дян у сфері виконавчої влади: адміністративно – правове забезпечення реалізації та захисту», підготовленому у 2007 році колективом науковців під егідою Національної академії наук. Провідну роль у підготовці зазначеного наукового видання внесли вчені – правники Інституту держави і права ім. В.М. Корецького під науковим керівництвом В.Б. Авер'янова. Слід зазначити, в даному науковому виданні зазначається, що єдиним способом забезпечення прав людини є демократична спрямованість влади. А це покладання в основу діяльності держави обов'язку дотримуватись безперечного пріоритету прав та свобод людини і встановлення невідворотності відповідальності державних органів, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб за невиконання цього обов'язку.

В свій час, будучи Уповноваженою Верховної Ради України з прав людини, Н. Карпачова, в інтерв'ю головному редактору журналу «Право України» Олександрю Святоцькому з нагоди 60-річчя Загальної декларації прав людини зазначала, що в планах Уповноваженої Верховної Ради України з прав людини на 2009 рік значиться необхідність ініціювати перед Міністерством освіти і науки України запровадження в середніх загальноосвітніх навчальних закладах окремого предмета «Права людини». Для цього в очолюваному нею відомстві разом групою фахівців буде ініціюватись підготовка підручника з прав людини.

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

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

*Константий О.В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
науковий консультант управління
забезпечення діяльності Судової палати в
адміністративних справах Верховного Суду України*

ЩОДО РОЗВИТКУ КОНЦЕПЦІЇ «ЄДНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ» В УКРАЇНСЬКОМУ АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ

У вітчизняній юридичній науці існують доктринальні труднощі з віднесенням до предмета адміністративного права норм, які врегульовують відносини з реалізації муніципального управління [1]. Це ускладнює здійснення діяльності з владної організації суспільних відносин на єдиних науково-методологічних і правових засадах, принципах, що є неприпустимим у сучасних процесах децентралізації влади, повернення до ідеї утворення виконкомів місцевих рад у процесі конституційної реформи, розбудови європейської моделі самоврядування і реалізації виконавчої влади.

Між тим, в адміністративному праві провідних європейських країн ця проблема давно вирішена. Так, французький вчений-адміністративіст П'єр Девольве пише про два види публічної адміністрації у Франції (у розумінні провідних суб'єктів адміністративного права): *загальнодержавну* (у «вузькому» значенні органи виконавчої влади) і *децентралізовану* (органи територіальних громад, спеціалізовані публічні особи), а також відмічає, що діяльність і першої, і другої підлягає контролю з боку адміністративних судів [2].

Німецька наука адміністративного права теж виходить з концепції «єдності публічної адміністрації». Ебергард Шмідт-Ассманн пише, що «для загальної адміністративно-правової догматики єдність та багаточленність публічної адміністрації має центральне значення: вони визначають всю систему надходження інформації та її обробки в системі публічного адміністрування. І як наслідок зумовлюють структуру відповідальності та можливості на участь у вирішенні проблем» [3]. До публічної адміністрації у ФРН, рішення та бездіяльність якої можуть бути предметом оскарження до адміністративного суду, крім власне органів виконавчої влади (державних міністерств, агентств) та регулятивних установ (центральний банк та ін.), відносять будь-яких суб'єктів, які «можуть породжувати рішення публічно-владного характеру», а саме: різноманітні експертні фахові ради; організації виразу місцевих інтересів (міське самоврядування); носіїв «функціонального самоврядування» (в економіці, у вищих навчальних закладах, в соціальній сфері); органи, які можуть здійснювати керівні функції в корпоративних утвореннях (виражають «груповий фаховий інтерес», наприклад, організації забезпечення доступу до комутаційних мереж); казенні та приватні підприємства (коли діють в організаційних формах публічного права); організаційні форми співпраці між державою і суспільством (референтні організації у сфері забезпечення екологічної безпеки, певних соціальних інтересів, права на науку тощо) [4].

В Австрії контролю з боку адміністративної юстиції підлягають адміністрації, які здійснюють «державні прерогативи влади» («Hoheitsverwaltung»). До них у функціональному плані включають як державні, так й приватні корпорації, що здійснюють функції суспільної (публічної) влади (наприклад, Національний банк є акціонерним товариством; «Austro Control» – товариство з обмеженою відповідальністю, яке контролює дотримання розкладу руху польотів, видає ліцензії на авіап перевезення та ін.; «The Rundfunk & Telekom Regulierungs GmbH» – товариство з обмеженою відповідальністю, яке відповідає за виконання певних регулятивних функцій у сфері радіо, телебачення і зв'язку) [5].

У триваючому процесі оновлення вітчизняного адміністративного права на європейських принципах, поняття «публічна адміністрація», наслідки правових форм діяльності якої складають об'єкт контролю з боку вітчизняних адміністративних судів, потребує введення в науковий та законодавчий обіг і в Україні. Однак, як зауважував В.Б. Авер'янов, «має йти мова не лише про заміну «термінів», а про принципово відмінне ідеологічне та змістовне наповнення теорії державного управління... Управління з боку держави, яке було домінуючим в усіх сферах за радянських часів, тепер не є настільки визначальним. Звідси необхідним є виділення нового суб'єкта «публічної адміністрації» у вигляді органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування» [6].

Вищенаведену пропозицію підтримує і В.П. Тимощук, відмічаючи при цьому перевагу терміну «адміністрація». Так, вчений пише, що вона (ця перевага) «полягає у більш точному ідеологічному визначенні спрямованості діяльності влади на «служіння», «обслуговування» кожної окремої людини та суспільства загалом» [7].

Етимологію поняття «публічна адміністрація», на наш погляд, слушно розкриває С.І. Чернов. Зокрема, вчений пише, що воно складається зі слів «публічне» (тобто «спільне, доступне для всіх, яке служить всім») та «адміністрація» (походить від латинського *ministrare* («служити»), вказує на підпорядкованість політичній владі та служіння публічним інтересам) [8].

У зв'язку з цим, під публічною адміністрацією варто розуміти сукупність як органів виконавчої влади, так і виконавчих органів місцевого самоврядування (громад), які в процесі конституційної реформи мають отримати повноваження щодо реалізації законів з метою суспільної організації на відповідній території держави.

Необхідність проведення реформування публічної адміністрації зумовлюється невідповідністю чинної системи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування принципам демократії, європейським стандартам та їх надмірною централізацією. Причинами такого стану небезпідставно розглядають: - неефективну організацію діяльності міністерств ті

інших органів виконавчої влади на центральному рівні; - неефективну організацію публічної влади на регіональному та місцевому рівнях; - неефективне місцеве самоврядування; відсутність паритетних засад у відносинах особи з такими органами.

Не можна не погодитися з С.І. Черновим, що до основних завдань проведення реформи публічної адміністрації належить: - формування стабільної та ефективної організації і діяльності виконавчої влади; - організація професійної, політично нейтральної та відкритої публічної цивільної служби (служби в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування); - створення системи спроможного місцевого самоврядування; - гарантування підконтрольності публічної адміністрації політичній владі та суспільству [9].

Підтримуємо висловлені вище зазначеними українськими науковцями думки. Але, на наш погляд, до них варто додати також і надзвичайну важливість практичного оновлення на «людноцентристській» основі підходів до виконання своїх функцій усіма вітчизняними носіями публічно-владних повноважень (будь-яких рівнів управління), формування у них правосвідомості щодо розуміння сутності і призначення своєї діяльності як такої, що «обслуговує потреби суспільства», а адміністративного права не такого, що «суто дає їм необхідні владні можливості», а «визначає «кордони» суспільно корисної організаційної роботи».

Варто також відмітити, що утвердженню єдності принципів, засад діяльності усіх суб'єктів публічної адміністрації сприятиме прийняття Верховною Радою України Закону «Про адміністративну процедуру» (АПК України), який повинен стосуватися процедур вирішення індивідуально-конкретних справ як органами виконавчої влади, так і виконками місцевих рад, їх посадовими і службовими особами.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В.Б. Провідна понятійна новела Кодексу адміністративного судочинства України: доктринальний аналіз // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2010. – № 2. – С. С. 8, 9.
2. Там само. – С. 17, 27-32, 122-125.

3. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн [пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов]; відп. ред. О. Сироїд. – [вид. 2-ге, перероб. та доп.] – К.: «К. І. С.», 2009. – С. 59.
4. Там само. – С. 295–310.
5. Administrative Justice in Europe: Report for Austria [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.aca-europe.eu/seminars/Trier2005/Autriche_en.pdf
6. Авер'янов В.Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні пропозиції// Право України. – 2006. – № 5. – С. 11-17.
7. Тимощук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: Монографія. – К.: Конус-Ю, 2010. – С. 9.
8. Чернов С.І. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів всіх форм навчання за спеціальністю 7.03060101, 8.03060101 «Менеджмент організацій і адміністрування (за видами економічної діяльності)» / С.І. Чернов, С.О. Гайдученко; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова. – Х.: ХНУМГ, 2014. – С. 7.
9. Чернов С.І. Названа праця. – С. 8.

Кунцевич М.П.,
*кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри державно-правових дисциплін
ДВНЗ «Українська академія банківської справи»*

ПРИНЦИП НЕРЕТРОАКТИВНОСТІ В ПОДАТКОВОМУ ПРАВІ

Принцип неретроактивності є складовою принципу правової визначеності, важливість якого для приватних суб'єктів пов'язана перш за все із ясністю і передбачуваністю діючого правопорядку, що дає їм змогу планувати свої дії із впевненістю в тому, що і в майбутньому вони будуть законними. Це, в свою чергу, впливає із одного із найважливіших принципів оподаткування, сформульованих ще Адамом Смітом, зміст якого полягає у наступному: податок, який зобов'язаний платити кожен громадянин, повинен бути зрозумілим для нього без надмірних зусиль і не бути проявом державної сваволі.

Принцип правової визначеності не є безпосередньою складовою податкової політики ЄС і належить до загальних прин-

ципів права. Відповідно до практики Суду ЄС, принцип правової визначеності у податковій сфері, окрім заборони ретроактивності, також передбачає обов'язковість дотримання передбаченого порядку ухвалення і оприлюднення податкових законів, їх зрозумілість і чіткість, передбачуваність змін у податковому законодавстві з тим, щоб платник податків міг із впевненістю планувати свої дії та розуміти їх правові наслідки, тлумачення будь-яких сумнівів на користь платника податків.

Заборона ретроактивності є однією із найважливіших складових принципу правової визначеності, оскільки часто порушується з огляду на особливості податкової сфери. Принцип правової визначеності у більшості держав – членів ЄС є доктринальним, однак положення про неретроактивність податкового законодавства знайшло своє відображення у окремих актах національного законодавства.

У Німеччині основні положення принципу правової визначеності прямо передбачені у Конституції. Шведська Конституція містить загальні застереження щодо ретроактивності закону у сфері кримінального та податкового права. Аргументи проти зворотної дії законодавства щодо фізичних осіб були сформульовані в 1978 році у звіті Урядової комісії Швеції про підвищення гарантій основних свобод і прав: «Головним аргументом проти зворотної дії закону є те, що таке законодавство конфліктує з основним принципом, що кожен може заздалегідь судити про правові наслідки своїх дій. Громадянин, який діє з позицій чинного законодавства, ризикує, що його дії будуть оцінюватись відповідно до правил, які виникли після завершення дій, появу яких він не міг передбачити, і наразі він не в змозі відмінити вчинені дії» [5]. Заборона щодо зворотної дії закону у податковому праві була внесена у 1979 році у статтю 10.2 Конституції Швеції, відповідно до якої ніхто не може бути змушений виплачувати податки, збори чи інші платежі у більшому розмірі, ніж було закріплено законодавством на момент виникнення обставини, що тягне за собою податкове зобов'язання.

Проблема ретроактивного податкового законодавства посідає центральне місце у будь-якій державі, діяльність якої

ґрунтується на принципі верховенства права, оскільки безпосередньо пов'язана із можливістю платників податків планувати свої дії і оцінювати їх правові наслідки. Використання податкового законодавства для небюджетних цілей, як частини будь-якої мінливої політики парламенту, при зворотній дії податкового законодавства завжди породжує правову неясність. Особливо це стосується посилення відповідальності за правопорушення в податковій сфері або визнання незаконними дій платників податків, які були вчинені до набрання чинності відповідним законом, але породжують негативні правові наслідки у момент, коли він уже вступив в дію.

Платники податків, плануючи свою діяльність, розраховують на стабільне правове регулювання і не можуть передбачити законодавчих змін, внаслідок яких запланований проєкт може втратити свою привабливість, стати збитковим чи взагалі протиправним. Радикальні правові зміни, що не відповідають очікуванням більшості суб'єктів певної сфери господарської діяльності та, більше того, поширюються на угоди та договори, укладені в минулому, можуть потягти за собою розрив напрацьованих комерційних зв'язків, перестановку сил на ринку та навіть банкрутство окремих суб'єктів.

Важко не помітити, що в основному кожне нове право в певній мірі порушує встановлені очікування і вступає у протиріччя з надіями людей, що ґрунтуються на існуючому правовому режимі. Ризики, що створює ретроактивне податкове законодавство для кожного окремого платника податків, порушує принцип стабільності податкового права. Елементарна добросовісність вимагає, щоб обґрунтовані очікування платників податків поважалися, а впровадження нового права супроводжувалося завчасним інформуванням суспільства про наміри законодавця.

У правовій доктрині європейських держав розрізняють два види ретроактивності: формальну (власне ретроактивність) і матеріальну ретроактивність (ретроспективність). Формальна ретроактивність передбачає, що дата вступу в силу закону (всього або окремих його положень) передує моменту набрання ним чинності, тобто дія закону поширюється на правовідносини, що виникли до набрання ним чинності. Матеріальна

ретроактивність (ретроспективність) навпаки передбачає, що закон має миттєву силу, тобто дата вступу в силу та дата набрання чинності законом збігаються, однак він змінює на майбутнє правові наслідки подій, що мали місце і до набрання ним чинності [2]. Слід погодитися із думкою багатьох європейських вчених про те, що ретроактивне законодавство є більш радикальним, ніж ретроспективне [4], тому правова доктрина багатьох держав допускає можливість існування ретроспективного податкового законодавства.

Слід враховувати, що в американській правовій доктрині зазначені види ретроактивності – формальна і матеріальна, називаються відповідно первинною і вторинною. Первинна ретроактивність є, зазвичай, приводом для сприйняття правових норм, що мають зворотну дію в часі – в обсягах, де існують обмеження конституційної природи – як недопустимих, в той час як вторинна ретроактивність вважається допустимою. В цій сфері судова практика однак не є цілком однозначною. В справі *Landgraf v. USI Film Products* суд постановив, що презумпція неретроактивності стосується також і вторинної ретроактивності [3, с. 145].

В той же час, правова доктрина багатьох держав – членів ЄС передбачає виключення із загального правила неретроактивності податкового законодавства. У Нідерландах правова доктрина передбачає, що у певних випадках податковий закон може мати зворотну силу. В такій ситуації є важливим зважений підхід до конкуруючих інтересів, критична оцінка підстав. Саме з цією метою у 1982 році парламент Нідерландів схвалив пропозицію щодо обмеження ретроактивного законодавства, і через декілька років висловив необхідність прийняття політичного документу, в якому б чітко окреслювались підстави і принципи застосування ретроактивного законодавства. В рамках інституційного діалогу між урядом і парламентом було прийнято меморандум, який закріплює основні напрямки «перехідної політики» уряду, в тому числі щодо нових податкових законопроектів. Цей меморандум є різновидом «м'якого» права, він не має обов'язкової юридичної сили. Відповідно до положень меморандуму, Прем'єр-міністр зобов'язується дотримуватися певної лінії поведінки при роз-

гляді можливості використання зворотної сили законодавства. У випадку недотримання положень меморандуму, він може бути притягнений до відповідальності членами парламенту та іншими зацікавленими особами – зокрема, такими як Державна рада або науковці з податкових питань. Таким чином, меморандум має певний практичний ефект та впливає на поведінку податкового органу. Хоча меморандум не є юридично обов'язковим, його положення беруться до уваги при парламентських дебатах щодо законопроекту акту, що буде мати зворотну силу в часі. Крім того, положення меморандуму беруться до уваги судами при оскарженні рішень податкових органів [2].

Меморандум складається із двох частин. Перша з них присвячена питанням формальної ретроактивності, друга – матеріальної. У першій частині меморандуму аналізується питання справедливості застосування ретроактивності, з огляду на баланс інтересів зацікавлених осіб: з одного боку, мають місце інтереси індивідуальних платників податків, що захищаються принципом правової визначеності, з іншого – інтереси суспільства, захист яких можливий лише шляхом прийняття законодавства, що буде мати зворотну силу. Результат цього аналізу буде різним в залежності від особливостей того чи іншого випадку, однак завжди до уваги беруться два критерії: 1) сутнісний критерій (чи є дійсні та обґрунтовані підстави для ретроактивного законодавства); 2) часовий критерій (стосується періоду ретроактивної дії закону). Сутнісний критерій передбачає визначення обставин, за наявності яких застосування ретроактивності є виправданим, або таких, які слід враховувати у законотворчості. Більшість із них пов'язані із принципом поваги до законних очікувань: новий закон направлений на припинення зловживання правами платниками податків або неправильного застосування податкового законодавства; наявність очевидної прогалини у податковому законодавстві; законопроект викличе значний суспільний резонанс, навіть якщо не передбачає зворотної сили як такої; бюджетний інтерес Парламенту; особливі практичні аспекти реалізації та виконання податкового законодавства податковими органами. Часовий критерій передбачає, що ретроак-

тивна дія закону обмежена в часі датою, на яку платники податків були поінформовані про намір ввести в дію новий закон [2].

У Швеції парламент може встановлювати винятки із принципу неретроактивності за особливих обставин, пов'язаних з війною, ризиком війни або економічною кризою. Крім того, парламент має можливість надання податковому законодавству юридичної сили у більш ранній час, ніж момент його впровадження, але не раніше, ніж уряд представляє парламенту письмовий законопроект. Це правило є унікальним для податкового законодавства, призначеним для запобігання випадків ухилення від наслідків щойно опублікованих актів уряду [5].

Крім того, слід враховувати, що існують випадки, коли ретроактивність податкового законодавства є дозволеною на конституційному рівні. У 2010 році парламент Угорщини вніс зміни до Конституції, якими дозволив парламенту приймати податкові закони, що мають ретроактивний характер, зокрема стягувати податки за минулі періоди із строком давності до п'яти років [1, с. 95].

Слід визнати, що ретроактивність податкового законодавства не завжди сприймається в правовій доктрині як негативне явище. Так, зокрема, її прихильники стверджують, що: 1) кожне право так чи інакше порушує якісь очікування і в такий спосіб у певному ступені торкається правових ситуацій в минулому. Відносно цього вся проблема зворотної дії закону в часі призводить до оцінки ступеня цього порушення, а не до оцінки того, чи право є ретроактивне або перспективне; 2) економічний ефект зворотної дії закону є менш шкідливим, аніж ефект від права, що впливає на майбутнє; 3) закон, що має зворотну силу, реалізує закладені в нього цілі ефективніше, аніж право, що діє на майбутнє, яке може легко бути предметом дії платника податків, що має намір ухилення від їх сплати; 4) знання законів людьми є юридичною фікцією. За такої точки зору часто немає різниці, чи право буде мати ефект до чи після свого оприлюднення [3, с. 150-152].

Наведені вище аргументи оспорується противниками ретроактивності. Вони стверджують, що природа набутих прав

не до кінця є питанням їх усвідомлення бенефіціарами, і не змінює їх значення для добробуту суспільства. Частина з тих прав є природними правами і є джерелом для створення інших прав. Їх підрив суперечить сучасному розумінню гідності людини. Якщо мова йде про ступінь ретроактивності, то немає перешкод для встановлення меж, перехід за які не може розраховувати на схвалення суспільством. На думку противників зворотної дії закону в часі, ретроактивне законодавство не пропонує зазвичай жодної альтернативи і несе в собі завжди суттєвий негативний психологічний баласт. Крім того, в оцінці економічної шкідливості ретроактивність часто порівнюється з конфіскацією без відшкодування. Якщо мова йде про знання законодавства, то загалом люди дійсно не знають всіх особливостей правового регулювання, подібно до того, як водії не знають на пам'ять всього кодексу дорожнього руху. Більшість людей, однак, мають елементарне почуття меж наданих їм свободи дій, особливо в сфері, безпосередньо пов'язаній з їх правовим станом. Додатково не можна нехтувати рівнем правової свідомості населення [3, с. 152-153].

Очевидним є факт, що в Україні існує проблема ретроспективної дії податкового законодавства, так само як і порушення інших складових принципу правової визначеності в податковому праві (стабільності податкового законодавства, дотримання порядку ухвалення та оприлюднення законів з податкових питань, зрозумості податкових норм без особливих зусиль, тлумачення будь-яких сумнівів на користь платника податків та ін.). У податковому праві України проблема формальної ретроактивності законів набула особливої ваги з початку 90-х років.

Зокрема, 25 червня 1991 року . Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про систему оподаткування», який декларував, що система оподаткування будується на принципах стабільності, рівнонапруженості, обов'язковості, соціальної справедливості при визначенні і справлянні податків, зборів та обов'язкових платежів. Однак, уже в редакції цього Закону від 2 лютого 1994 року принцип стабільності податкового законодавства було вилучено де-юре, хоча ще раніше його було проігноровано де-факто, внаслідок

чого з'явилися періодичні зміни більшості елементів податкових законів, надання податковим законам, що погіршували становище громадян, зворотної сили.

Так, з 1 січня 1992 р. до 31 грудня 1992 року діяв Закон України «Про оподаткування доходів підприємств і організацій», хоча він був прийнятий Верховною Радою України 21 лютого 1992 року, а офіційно надрукований в газеті «Голос України» 18 березня 1992 року. Внаслідок запровадження цього Закону лише у першому кварталі 1992 року кожне третє підприємство в Україні стало збитковим, 381 підприємство знизило доходи, а 71 припинило діяльність.

Неприпустимість цієї практики призвела до закріплення у статті 58 Конституції України положення про те, що закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи. В той же час, Конституційний Суд України у рішенні у справі за конституційним зверненням Національного банку України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 58 Конституції України (справа про зворотню дію в часі законів та інших нормативно-правових актів) уточнив, що положення частини першої статті 58 Конституції України про зворотню дію в часі законів та інших нормативно-правових актів у випадках, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи, «стосується фізичних осіб і не поширюється на юридичних осіб».

Що ж стосується ретроспективного податкового законодавства, то воно стало нормальним явищем у нашій державі. Наприклад, Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності» від 4 листопада 2011 року набув чинності з 1 січня 2012 року. Відповідно до цього закону, платники єдиного податку повинні були сплачувати єдиний податок за останній квартал 2011 року вже за новим законом, а не відповідно до норм раніше діючого законодавства. Іншим прикладом ретроспективної дії податкового законодавства є зміна бази оподаткування, граничного розміру ставок та податкових пільг відносно податку на нерухоме майно Законом України «Про

внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28 грудня 2015 року, який набув чинності з 1 січня 2015 року. Таким чином, платники податків, які придбали нерухомість в кінці 2014 року, не мали можливості оцінити правові наслідки набуття ними її у власність повною мірою.

Проти таких дій органів публічної влади висловлюється навіть американська правова доктрина, яка, як відомо, є порівняно жорсткою у відношенні платників податків. У США особливості економічного і політичного життя зумовлюють іноді спроби парламенту змінити правове регулювання в податковій сфері протягом податкового року, і навіть після його завершення. Слід визнати, що згода судів на такі дії парламенту дається набагато частіше, ніж в країнах Європи. Суди дотримуються думки, що платник податків не може мати право на певний рівень податку на прибуток і повинен бути готовий до його зміни. У якості ключового аргументу на користь такої позиції суди наводять думку, що дії платника податку завжди направлені на отримання прибутку, незалежно від того, буде податок на прибутки вищий або нижчий. В той же час підкреслюється, що такий стан невизначеності для платника податків не може тривати безкінечно. Наприклад, не можна змінити рівень податку на прибуток через сім років після отримання доходу. На відміну від цього, у відношенні податків на нерухомість і дарування американські суди займають іншу позицію. Вони вважають, що зміна рівнів податків на нерухомість і дарування має вплив на господарські рішення платника податків. Встановлення такого типу податків на минулий час позбавляє платника податків можливості вибору дій з огляду на їх правові наслідки. Така тенденція закріпилася в прецедентному праві США ще в 30-х роках ХХ ст.

З огляду на досвід країн Європи, можна виправдовувати зазначені вище випадки ретроактивної дії податкового законодавства об'єктивними факторами, що зараз існують у нашому суспільстві – економічна криза, дефіцит бюджету, війна та ін.

В той же час, дії органів державної влади у сфері оподаткування мають бути більш прозорими, а також більше уваги

має приділятися оцінці виправданості порушення обґрунтовано набутих прав та економічною або іншою суспільною доцільністю прийняття податкових законів, що будуть мати зворотну силу в часі, в тому числі ретроспективну.

На нашу думку, в цьому контексті корисним є врахування досвіду Нідерландів щодо меморандуму між парламентом і Урядом. В Україні документом, схожим за своєю правовою природою до меморандуму, є Основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний період. Саме у цьому документі уряд та парламент повинні попереджати населення про зміни до законодавства, прийняття яких є необхідним для реалізації бюджетної політики держави, в тому числі такі, які погіршать правове становище платників податків.

Список використаних джерел:

1. Constitutional crisis in the European constitutional area : theory, law and politics in Hungary and Romania // Oxford : Hart Publishing, 2015. – 378 p.
2. Hans Gribnau Equality, Legal Certainty and Tax Legislation in the Netherlands Fundamental Legal Principles as Checks on Legislative Power: A Case Study [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.utrechtlaw-review.org/index.php/ulr/article/view/227/222>.
3. Kucharski Adam Problematyka retroaktywno ci we francuskim prawie podatkowym (zarys tematu) Problemy Wspyczesnego Prawa Mi dzynarodowego Europejskiego i Porywnawczego 2007, zeszyt 5, str. 143 – 188.
4. Maric Glaser Retroactive, retrospective – or just retrograde [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://old.tax.org.uk/attach.pl/7561/8976/021-023_TA_1208.pdf.
5. Ulf Bernitz. Retroactive Legislation in a European Perspective – On the Importance of General Principles of Law // Scandinavian Studies in Law. – 2000. – №39. – P. 43-58. - [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.scandinavianlaw.se/pdf/39-3.pdf>.

*Пасічник А.В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінально-правових дисциплін
Української академії банківської справи*

ПРЕДСТАВНИЦТВО ПОСАДОВИХ ОСІБ ОРГАНІВ ВЛАДИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України стало знаковим явищем в українській правовій науці. Вказаний нормативний документ не лише обумовив виникнення галузі права, а і запровадив нові стандарти взаємодії суб'єктів владних повноважень із фізичними та юридичними особами. Однак, впровадження у нормативне поле значної кількості нових нормативних конструкцій вимагає серйозної роботи щодо аналізу їх взаємодії із вже існуючими нормами права. Звичайно, така робота була розпочата ще до ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України. Триває вона і зараз. І завдання сучасної науки адміністративного права полягає не лише у виявленні протиріч норм адміністративного права і пропонуванні шляхів їх врегулювання, а і у реформуванні самої догми адміністративного права відповідно до трансформації національного законодавства.

Відповідно до ч. 1 ст. 48 КАСУ, здатність мати процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві (адміністративна процесуальна правоздатність) визнається за громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, органами державної влади, іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами, підприємствами, установами, організаціями (юридичними особами).

А у ч. 3 цієї ж статті зазначається, що здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна дієздатність), належить органам державної влади, іншим державним органам, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого

самоврядування, їхнім посадовим і службовим особам, підприємствам, установам, організаціям (юридичним особам).

Таким чином, суб'єктом адміністративних процесуальних відносин є не лише органи влади та місцевого самоврядування, а й їх посадові і службові особи. Наділення їх адміністративною правоздатністю означає їх здатність не тільки особисто реалізовувати процесуальні права і обов'язки, а і доручати ведення справи представникові.

Відповідно до ч. 1 ст. 56 КАСУ, сторона, а також третя особа в адміністративній справі можуть брати участь в адміністративному процесі особисто і (або) через представника.

У ч. 2 ст. 56 КАСУ зазначається, що представником може бути фізична особа, яка відповідно до частини другої статті 48 цього Кодексу має адміністративну процесуальну дієздатність.

Підстави ж залучення до справи представника вказані у ч. 3 ст. 56 КАСУ: представники беруть участь в адміністративному процесі на основі договору або закону.

Таким чином, посадові особи органу виконавчої влади можуть мати представників, які діють або на підставі договору, або на підставі закону.

Відповідно до ч. 7 ст. 56 КАСУ, законним представником органу, підприємства, установи, організації в суді є його керівник чи інша особа, уповноважена законом, положенням, статутом.

Тобто, Кодекс прямо не передбачає законних представників для посадових осіб чи службових осіб суб'єктів владних повноважень. Отже, залишається інша підстава надання повноважень представнику – договір.

У ч. 1 ст. 58 КАСУ вказується, що повноваження представників, які беруть участь в адміністративному процесі на основі договору, на здійснення представництва в суді повинні бути підтверджені довіреністю.

У зв'язку із цим доречно навести норми, що містяться у ч. 3, 4 ст. 58 КАСУ: довіреності від імені органу, підприємства, установи, організації видаються за підписом керівника або іншої уповноваженої на те законом, положенням, статутом особи і засвідчуються печаткою цього органу, підприємства,

установи, організації (за наявності). Довіреність фізичної особи на ведення справи в адміністративному суді посвідчується нотаріусом або посадовою особою, якій відповідно до закону надано право посвідчувати довіреності.

Тобто, процесуальне законодавство дозволяє оформлювати довіреності від імені органів, підприємств, установ, організацій і фізичних осіб. Однак, чи можемо ми віднести посадових осіб органів виконавчої влади хоча б до однієї із вказаних категорій? Напевно, ні.

Службові і посадові особи суб'єктів владних повноважень мають самостійний правовий статус в адміністративному процесі. Більше того, вони виділені у окрему групу суб'єктів процесуальних правовідносин у зв'язку із тим, що і матеріальні норми адміністративного права надають їм власні повноваження, які можуть відрізнятися від компетенції органу, в якому вони працюють, або від правового статусу керівника такого органу.

Прикладом може бути державний реєстратор відділу державної реєстрації юридичних осіб, легалізації об'єднань громадян та державної реєстрації друкованих засобів масової інформації, або головний санітарний лікар міста, чи інспектор ДАІ.

Та і суто формально поняття орган, підприємство, установа, організація, звичайно, не включають в себе категорії посадова особа чи службова особа.

Не можна віднести вказаних суб'єктів і до фізичних осіб, оскільки від останніх їх відрізняє наявність владних повноважень. У п. 7 ч. 1 ст. 3 КАСУ чітко зазначається, що посадова чи службова особа органу державної влади, органу місцевого самоврядування є суб'єктом владних повноважень. І ст. 48 КАСУ, яка встановлює коло осіб, що мають адміністративну процесуальну правосуб'єктність, також відокремлює фізичних осіб від посадових чи службових.

Таким чином, КАСУ, хоча і закріплює право посадових і службових осіб суб'єктів владних повноважень мати представника в адміністративній справі, однак не передбачає можливості його реалізації.

Здійснивши аналіз процесуального права, необхідно звернутись до положень матеріального адміністративного права.

Фактично у більшості випадків інтереси вказаних суб'єктів представляють співробітники юридичної служби відповідного органу влади.

Діяльність юридичної служби урегульована Загальним положенням про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 1040 від 26.11.2008 р.

Відповідно до п. 1 вказаного акту, положення регулює питання діяльності юридичної служби міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади та їх територіальних органів, місцевих держадміністрацій, а також державного підприємства, установи та організації. Дія положення поширюється на діяльність юридичної служби державного господарського об'єднання.

А у п. 2 положення вказується, що для представлення інтересів держави в судах під час розгляду справ, стороною або третьою особою в яких є органи виконавчої влади, у складі юридичної служби утворюється відповідний підрозділ або такі повноваження надаються окремій посадовій особі.

Відповідно до п. 4 наведеного нормативного акту, основним завданням юридичної служби є організація правової роботи, спрямованої на правильне застосування, неухильне дотримання та запобігання невиконанню вимог законодавства, інших нормативних актів органом виконавчої влади, підприємством, їх керівниками та працівниками під час виконання покладених на них завдань і функціональних обов'язків, а також представлення інтересів органу виконавчої влади, підприємства в судах.

Згідно підпункту 24 пункту 10 положення, юридична служба забезпечує в установленому порядку представлення інтересів органу виконавчої влади в судах та інших органах.

Жоден пункт Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації не передбачає права співробітника юридичної служби представляти в суді інтереси посадових чи службових осіб суб'єкта владних повноважень.

Звернемось до акту, який регулює діяльність окремого органу виконавчої влади. Вважаємо, немає потреби досліджувати всі аналогічні документи, оскільки вони є однотипними, а зупинимось лише на одному. Оскільки головним органом виконавчої влади у сфері правової політики є Міністерство юстиції України, проаналізуємо положення про вказаний орган влади (затверджене постановою Кабінету Міністрів України № 228 від 02.07.2014 р.)

Дослідивши п. 3 положення, можна виділити такі завдання міністерства, які стосуються представництва інтересів в судах:

1) підпункт 4: забезпечення представництва інтересів держави у судах України, здійснення захисту інтересів України у Європейському суді з прав людини, під час урегулювання спорів і розгляду в закордонних юрисдикційних органах справ за участю іноземних суб'єктів та України;

2) підпункт 54: представляє інтереси Кабінету Міністрів України у судах загальної юрисдикції;

3) підпункт 56: здійснює міжвідомчу координацію із захисту інтересів держави в судах загальної юрисдикції під час розгляду справ, стороною або третьою особою в яких є Кабінет Міністрів України, міністерства або інші центральні органи виконавчої влади;

4) підпункт 58: забезпечує підготовку документів та представництво інтересів держави в Європейському суді з прав людини під час розгляду справ про порушення Україною Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та звітує перед Комітетом міністрів Ради Європи про стан виконання рішень Європейського суду з прав людини у справах проти України;

5) підпункт 60: звертається до суду з позовами про відшкодування збитків, завданих Державному бюджету України внаслідок виплати відшкодування за рішеннями Європейського суду з прав людини.

А згідно підпункту 3-3 пункту 5 вказаного документу, Мінюст має право забезпечувати представництво інтересів Мін'юсту в судових та інших органах.

Жоден пункт Положення про Міністерство юстиції України не передбачає права цього органу представляти інтереси його посадових чи службових осіб в суді.

Відсутні такі норми і в інших нормативних актах, які визначають правовий статус решти органів виконавчої влади.

Беручи до уваги положення ст. 19 Конституції України щодо дії органів влади лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, можемо із впевненістю підсумувати: юридична служба органів виконавчої влади не має права представляти в судах інтереси посадових осіб чи службових осіб суб'єктів владних повноважень. Законодавство прямо не передбачає взагалі можливості представництва в судах інтересів вказаних осіб будь-якими співробітниками органів виконавчої влади.

Таким чином, і норми права матеріального підтверджують, що посадові та службові особи органів виконавчої влади не здатні мати представника в адміністративному процесі. Отже, реалізовувати свої процесуальні права вони зобов'язані особисто.

Проте, наведений висновок все ж може містити кілька виключень.

По-перше, якщо посадова особа органу виконавчої влади є одноосібним керівником цього органу, її повноваження є однорідними із компетенцією самого органу влади. Інтереси такого органу влади формує і реалізовує її керівник. Отже, у такому разі немає протиріччя між повноваженнями юридичної служби органу влади представляти в суді інтереси цього органу і представництвом позиції керівника такого органу. Хоча суто формально представництво юристом органу влади інтересів голови такого органу все одно може викликати ускладнення в адміністративному процесі, а тому наведену суперечливість процесуальних і матеріальних норм необхідно якнайшвидше усунути.

По-друге, відповідно до ч. 3 ст. 23 закону України «Про прокуратуру», прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відпо-

відні повноваження, а також у разі відсутності такого органу. Процесуальна норма, яка уможлиблює реалізацію наведеного права прокурора, міститься у ст. 60 КАСУ.

Відповідачем у адміністративній справі може бути посадова особа, яка не має юридичної освіти, не обізнана з особливостями судових процесів. Це, звичайно, ставить відповідача у нерівне положення із позивачем, який може скористатись правовою допомогою професійних юристів, і порушує принцип рівності сторін перед законом. Вважаємо, що наведена аргументація дозволяє допустити до участі у справі прокурора для захисту прав та інтересів посадової чи службової особи органу виконавчої влади.

На підставі проведеного дослідження ми можемо констатувати, що сучасне адміністративне законодавство майже унеможлиблює реалізацію посадовою особою органу виконавчої влади свого права мати представника в адміністративному процесі. Отже, нагальним є питання внесення відповідних змін до процесуального і матеріального адміністративного законодавства. Пропонуємо внести зміни в норми КАСУ, якими передбачити, що представники беруть участь в адміністративному процесі на основі не лише договору або закону, а і на підстав довіреності, що видана суб'єктом владних повноважень без укладення договору доручення. Вважаємо, що вищенаведені пропозиції щодо удосконалення адміністративного законодавства забезпечать реалізацію права посадових осіб органів виконавчої влади мати представника в адміністративному процесі.

*Пирожкова Ю.В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
докторант Запорізького національного
університету*

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В УМОВАХ МОДИФІКАЦІЇ ФУНКЦІОНАЛЬНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: НАЦІОНАЛЬНИЙ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОКТРИНАЛЬНИЙ ТА НОРМАТИВНИЙ АСПЕКТИ

Питання прав та свобод людини і громадянина на сьогодні є найважливішою проблемою внутрішньої та зовнішньої політики усіх держав світової співдружності. Дотримання прав людини є ключовою національною ідеєю усіх демократичних країн світу, адже саме стан справ у сфері забезпечення прав особи, їх практичної реалізації є тим індикатором, за яким оцінюється рівень демократичного розвитку будь-якої держави і суспільства в цілому. Конституційний лад України ґрунтується на визнанні людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканості та безпеки найвищою соціальною цінністю, пріоритету її прав і свобод. Гарантування прав і свобод людини є головним обов'язком держави, держава відповідальна перед людиною та суспільством за свою діяльність (ст. 3 Конституції України).

Права і свободи громадян України потребують захисту та охорони. Статистика свідчить: українці надзвичайно часто позиваються до держави Україна. Їх звернення розглядають міжнародні судові інституції, зокрема Європейський суд з прав людини, які у своїх «вердиктах» констатують кричущі факти порушення прав людини та основоположних свобод. І справа не стільки в тому, що подібні рішення певним чином дискредитують нашу державу. Річ у тім, що у зв'язку з їх ухваленням очевидними стають недосконалість національних правових норм, їх невідповідність європейським стандартам [1].

Масштабні сучасні реформи, які сьогодні впроваджуються в політичній, економічній, соціальних сферах, актуалізують

дослідження адміністративно-правового захисту прав людини. Так, 17–18 квітня 2015 року у м. Харкові відбулася конференція «Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини», підсумками якої є цінні пропозиції провідних вчених-адміністративістів (В. Бевзенка, А. Комзюка, Т. Коломоєць, Д. Лученка, Р. Мельника, В. Настюка, О. Рябченко, Х. Ярмакі, та ін.) щодо удосконалення правил для владарюючих суб'єктів, врахування яких дозволить максимально знизити ризик порушення прав людини з боку цих суб'єктів [4].

Адміністративне право України є однією з провідних галузей вітчизняного права, адже, як і кожна галузь, вона є ваговою за своїм значенням, проте жодна з інших галузей не є такою значною за обсягом, мобільною за змістовним наповненням. Як справедливо відзначає професор О. Андрійко «...захист прав людини - основний чинник еволюції адміністративного права», при цьому акцентує увагу, що у наукових колах суспільні відносини, які регулюються адміністративним правом, такі широкі і різноманітні, що не піддаються обліку, і що важко встановити межі для адміністративного права [2, с. 10].

В сучасному вимірі адміністративне право постає як галузь, що регулює діяльність публічної адміністрації щодо задоволення інтересів суспільства і громадян у процесі публічного управління, надання адміністративних послуг, тощо. Саме з цих позицій осмислюється зміст адміністративно-правових норм та відносин, структура та призначення публічної адміністрації, форм і методів її діяльності, проходження публічної служби, забезпечення законності. Таким чином, адміністративне право набуває статусу обов'язкового чинника у формуванні правової держави [3, с. 5-6].

Внаслідок докорінного реформування правової думки щодо сутності адміністративного права, суттєвих змін зазнає як система адміністративного права в цілому, так і відповідно до цих реалій змінюється і зміст функціонального призначення галузі. Сучасні доктринальні дослідження українських вчених-адміністративістів (роботи В. Авер'янова, О. Андрійко, Ю. Битяка, І. Гриценка, М. Бірюкова, Т. Коломоєць,

В. Колпакова, Є. Курінного, Р. Мельника та ін.) присвячені генезису та інституалізації адміністративного права, еволюції його предмета та системи. Праці російських адміністративістів зосереджені на проблемах модернізації адміністративного права від «покарання» до «регулюючого забезпечення», переоцінці адміністративно-правових методів управління, на необхідності оновлення підходу до предмету адміністративного права (дослідження А. Багандова, Б. Габричидзе, С. Запольського, М. Лапіна, М. Коніна, А. Кузнецова, П. Кононова, А. Околова, Ю. Тихомирова, О. Чуряєва, А. Чернявського та ін.), що в свою чергу, на думку вчених, дозволить поступово перейти до нового, демократичного та цивілізованого бачення сучасного адміністративного права [4, с. 5; 5, с. 31]. Серед дослідників з далекого зарубіжжя питання системи адміністративного права, динаміки державного управління в умовах глобалізації та інформатизації суспільств, концепцію збільшення обсягу локального регулювання розробляють Р. Драго, Е. Шмідт-Ассманн, Ю. Хабермас та ін.

Важко переоцінити функціональне призначення адміністративного права для ефективного забезпечення прав людини. Адже, як слушно зауважує В. Галуцько, сучасне адміністративне право України увібрало в себе кращі надбання вітчизняної та світової адміністративно-правової думки та виходить із концепції пріоритету законних публічних прав і свобод людини та громадянина [6, с. 20].

Кожне суспільне явище, у тому числі й адміністративне право, виникає не на порожньому місці. У його багажі міститься багатовікова історія розвитку, що пов'язується із трьома видами публічної діяльності (камеральною, поліцейською і такою, що обмежує вільний розсуд адміністрації у її стосунках з людиною), кожний із яких мав різні передумови виникнення і паралельно існував на тривалих відрізках історії, віддзеркалюючи етапи розвитку держави та пануючу ідеологію, породжуючи нові властивості стосунків людини з владою, обумовлюючи пріоритетність певної функції адміністративного права.

Так, камералістичний етап розвитку адміністративного права характеризується управлінськими рекомендаціями із

задоволення фінансово-майнових потреб. Камералістика, передусім, забезпечувала раціональне управління державним майном, його ефективне використання. Єдиною підставою рішень і дій у сфері камерального господарювання була воля властителя, що фіксувалась в актах правителя, рішенні церкви, правових аналогіях, прецедентах, традиціях. Як відзначає Є. Курінний, процеси кількісного і якісного зростання управлінських норм, їх систематизація та об'єднання в окрему галузь права пов'язуються з періодом бурхливого зародження й розвитку відносин капіталізму протягом XVII–XIX століть. Поряд із впровадженням нових економічних стосунків, формувалися нові державні інституції виконавчо-розпорядчої компетенції (уряди, міністерства, генерал-губернаторства, національні банки тощо), керівництво яких поступово зосереджувало у своїх руках реальну владу в державі. Заміна феодальної суспільно-економічної формації на капіталістичну призвела до інтенсифікації соціальних процесів: суттєво зросло міське населення, змінилася соціальна структура суспільства, поступово впроваджувались нові елементи у схемі державно-владного механізму, які більш відповідали потребам того часу і сприяли подальшій модифікації функцій державного управління [7, с. 16]. Зважаючи на зазначене, домінуючою функцією адміністративного права початку XVII–XIX ст. була регулятивна функція, особливостями якої є встановлення позитивних правил поведінки, стабілізація та упорядкування суспільних відносин, координація взаємодії суб'єктів права.

Т. Коломоєць, В. Колпаков, досліджуючи генезис та інституалізацію адміністративного права, зазначають, що другим видом суспільної діяльності, яка вплинула на формування адміністративного права (логічно припустити, що в тому числі обумовило і його функціональне призначення), є поліцейська діяльність. Адміністративна децентралізація, детальна регламентація суспільного життя (поліцейські регламенти, едикти, ордонанси, укази), забезпечували тотальне підкорення державним інтересам усіх складових суспільної системи. З цією метою юридичний інструментарій спрямовується на втілення жорстких примусових заходів за невиконання будь-

якої поліцейської вимоги. Каральний ефект поліцейського примусу значною мірою посилюється тим, що сфера застосування поліцейського права має своєрідний імунітет від судового контролю. Характерними рисами такої держави є урядова опіка, втручання органів управління в усі сфери життя, нехтування інтересами людини, розгалуженість бюрократичного апарату і його закритість [3, с. 118-119]. Надаючи характеристику поліцейському праву А. Єлістратов зазначав, що поліцейська опіка поширюється на всі сфери життя людини. Поліція визначає, що людині одягати, як жити, а головне – як думати і висловлювати свої думки [8]. Базовою настановою ідеології поліцейського права була наступна – кожна людина має вчиняти такі діяння, на які отримано дозвіл відповідного начальника [3, с. 123]. Для поліцейської держави людина була безособовим об'єктом для своїх заходів, зміст яких нічим не відрізнявся від змісту тих заходів, які застосовувалися щодо тварин та у разі настання стихійних лих. Роль обивателя у поліцейській державі зводилися лише до підкорення державній владі, яка при цьому сама вирішувала межі та напрямки своєї управлінської діяльності [9, с. 15].

У кінці XIX – на початку XX ст. прослідковуються тенденції поєднання адміністративного права з державним правом у частині регулювання організації та діяльності державних органів та установ. Розширюється також вузьке тлумачення терміна «поліція» як суто правоохоронної діяльності, а щодо поліцейського права більш чітко окреслюється його охоронна функція. [2, с. 10]. Домінування саме охоронної функції адміністративного права у зазначений період створювало для поліцейської держави можливість нав'язувати суспільству заходи, які для влади вбачалися корисними, адже охорона інтересів пануючого класу за допомогою права займала у суспільстві перше місце (базис поліцейської держави – це усвідомлення необхідності виконувати урядову волю), і тому саме охоронна, а не регулятивна функція була основною.

Третім видом суспільної діяльності, яка вплинула на модифікацію функцій адміністративного права, є діяльність щодо обмеження вільного розсуду адміністрації у її стосунках з людиною. Такі обмеження є найважливішою ознакою право-

вої держави. Розуміння адміністративного права як інструменту обмеження вільного розсуду адміністрації і захисту громадянина перед адміністрацією в різних країнах припало на різні історичні періоди. В Україні, як зазначає Є. Курінний, еволюційний розвиток вітчизняного адміністративного права був фактично згорнутий після подій 1917 року. Радянське адміністративне право стає правом тоталітарної держави, правові відносини в якій будувались за схемою «влада - суспільство», ігноруючи перевірену тривалою суспільною практикою демократичну конструкцію «влада – громадяни». Проста людина майже не мала реальних можливостей впливати на управлінські процеси, була звичайним «гвинтиком» соціального механізму, факт поломки або втрати якого байдуже сприймався державою. [7, с. 19-20].

Склалася парадоксальна ситуація – початкове несприйняття та репресування адміністративного права (1917 та 1928 рр.) через його зв'язки з «поліцейським буржуазним правом», стовідсотково реалізувало модель поліцейської держави на теренах СРСР, яке обґрунтовувало підпорядкованість політичній владі усіх сторін життя суспільства і людини, всебічність державного контролю, централізацію управління, тобто основною функцією залишилася охоронна функція, яка взаємопов'язана із погрозою санкцією, з можливістю державного примусу, який в демократичному суспільстві не є пріоритетним методом розв'язання суспільних завдань.

Визнання України незалежною правовою демократичною державою, закріплення на конституційному рівні положення відповідальності держави перед людиною за свою діяльність обумовили оновлення вітчизняної адміністративно-правової доктрини. Концепція адміністративної реформи в Україні визначила, що основою реформування є зміна взаємовідносин держави і громадянина. У їх новій парадигмі державі відведена функція своєрідного «сервісного центру» з обслуговування інтересів особи, а адміністративному праву – функція юридичного забезпечення такого обслуговування. Нині адміністративне право пододало управлінський догмат у визначенні своєї сутності і розуміється як галузь, яка генетично пов'язана з практикою захисту прав людини юридичними засобами [3, с. 140-141].

У сучасних умовах розвитку українського адміністративного права намітилася стійка доктринальна тенденція до зміни поняття українського адміністративного права і перегляду його змісту в цілому як галузі права. Якщо раніше воно сприймалося виключно як управлінське право, то починаючи з дев'яностих років ХХ ст. його роль, призначення та ідеологія істотно змінилися. Доктринальні галузеві досягнення ХХІ ст. характеризуються кардинальним переглядом сутності, змісту і призначення адміністративного права, переходом від моделі «інтереси держави на першому місці, існування людини для держави» з акцентом на побудову моделі «інтереси людини на першому місці, існування держави для людей», тобто у створенні необхідних умов для реалізації та захисту її прав, свобод і законних інтересів. Ідейним керманічем трансформації сучасного адміністративного права, яке «повернулося обличчям до людини» і в багатьох джерелах конкретизувало конституційну норму про те, що «людина, її права і свободи є найвищою цінністю» є видатний російський професор-адміністративіст Д. Бахрах. Ідеологія «людиноцентризму» або «людино-орієнтована» ідеологія, відповідно до якої держава має «служити» інтересам громадян, тобто діяти заради і в ім'я приватних осіб шляхом всебічного забезпечення пріоритету їх прав, свобод та інтересів у публічній сфері набула поширення в українському адміністративному праві завдяки працям професора В. Авер'янова [10]. Ю. Тихомировим звертається увага на необхідність модернізації адміністративного права: від «покарання» до «регулюючого забезпечення», головна ідея зазначеної концепції – акцент на регулятивно-забезпечувальну роль адміністративного права у реалізації функцій держави [4, с. 7].

Таким чином, сучасне оновлення доктринальних підходів щодо предмета адміністративного права, його переорієнтації з управлінських пріоритетів (які, безумовно, зберігають свою значимість) на особистість, її інтереси, обумовлює трансформацію функцій даної галузі права, виділення поряд з основними (власне-юридичними) функціями (регулятивною, регулятивно-забезпечувальною і охоронною) публічно-сервісної функції, яка буде спрямована на реалізацію інституту адмі-

ністративних послуг в рамках адміністративного права, так як незалежно від власного бажання кожен громадянин періодично змушений звертатися за отриманням паспорта або оформленням субсидії, за реєстрацією як суб'єкта підприємницької діяльності або ж для отримання посвідчення водія, дозволом на зберігання і носіння вогнепальної зброї і т.д. Головна ідея законодавчого забезпечення реалізації сервісної функції адміністративного права – реалізація концепції «людиноцентризму» у діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, що в свою чергу дозволить реалізувати її як безальтернативний принцип функціонування влади.

Список використаних джерел:

1. Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини :тези доп. та наук. повідомл. учасн. наук.-практ. конф., м. Харків, 17–18 квіт. 2015 року. – Х. : Право, 2015. – 352 с.
2. Андрійко О.Ф. До питання еволюції адміністративного права та предмета адміністративно-правового регулювання // Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини :тези доп. та наук. повідомл. учасн. наук.-практ. конф., м. Харків,17–18 квіт. 2015 року. – Х.: Право, 2015. – 352 с.
3. Коломоєць Т.О. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України»: навч. лекція / Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков. – К.: Ін Юре, 2014. – 240 с.
4. Тихомиров Ю.А. Модернизация административного права: от «наказательности» к «регулирующему обеспечению» // Ю.А. Тихомиров / Актуальные проблемы административного права и процесса. – 2015. – № 4. – С. 5-11.
5. Габричидзе Б.Н. Административное право Российской Федерации: учебник / [Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г., Кузнецов С.М.]. – М.: Дело и Сервис, 2001. – 624 с. - С. 31.
6. Адміністративне право України: [навчальний посібник]: [у 2-х томах] / [Галуцько В.В., Олефір В.І., Пихтін М.П. та ін]; за заг. ред. В.В. Галуцька. - Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня» 2011. – Т.1: Загальне адміністративне право. – 320 с.
7. Курінний Є.В. Предмет і об'єкт адміністративного права України: характеристика категорій в умовах системного реформування: дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2004. – 428 с.
8. Елистратов А.И. Основные начала административного права / А.И. Елистратов. – М.: Леман, 1914. – С. 33.

9. Гриценко І.С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права : дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Харківський національний університет внутрішніх справ, МВС України. – Х., 2008. – 428 с.

10. Аверьянов В.Б. Обновление украинской административно-правовой доктрины на основе принципа верховенства права / В.Б. Аверьянов // Часопис Київ. ун-ту права. – 2008. – № 3. – С. 9–14.

*Плотнікова М.В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри цивільно-правових
дисциплін та банківського права,
Українська академія банківської справи*

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА ЗНАТИ СВОЇ ПРАВА І ОБОВ'ЯЗКИ, ВСТАНОВЛЕНІ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ

Забезпечення належного рівня реалізації прав людини дає можливість досягти бажаного розвитку демократії. Другий розділ Конституції проголошує основні права і свободи людини та громадянина. Однак, як слушно зауважують Н. М. Оніщенко та Н. М. Пархоменко, демократичне суспільство сьогодні вимагає не тільки декларування певних положень, але й створення дієвих юридичних механізмів, які дозволяють повною мірою реалізувати свої права і свободи [1]. Держава повинна забезпечити реалізацію задекларованих прав людини, як шляхом прийняття законів, що визначають можливість реалізації своїх прав особою, так і шляхом встановлення обов'язку органів державної влади спрямовувати свою діяльність на забезпечення реалізації цих прав. Виконання повноважень органами публічної адміністрації також повинна здійснюватися з метою забезпечення реалізації прав людини.

Одним з гарантованих Конституцією України прав є право знати свої права та обов'язки. (ст. 57 Конституції України). Здійснюючи державне регулювання в окремих сферах економічних відносин, органи публічної адміністрації встановлю-

ють правила здійснення того чи іншого виду економічної діяльності, що може зачіпати права та свободи особи або визначати для неї додаткові обов'язки. На наш погляд, в Україні зараз приділяється недостатня увага питанням забезпечення реалізації права знати свої права та обов'язки, пов'язаним з реалізацією повноважень органами публічної адміністрації.

Насамперед, слід коротко визначити зміст права людини знати свої права та обов'язки. Щодо змісту цього права, а також його місця в системі прав людини в юридичній літературі єдиного підходу немає. Аналізуючи різні підходи, Н. Корнієнко-Зенкова визначає, що в науці право знати свої права розуміють як: складову права на інформацію; окремий різновид права людини на інформацію; загальне право людини, що належить до групи прав на участь у правовому процесі. Дослідниця робить висновок, що право знати свої права та обов'язки слід розглядати в контексті категорії гарантувально-забезпечувальних прав, здійснення яких забезпечує в механізмі правового регулювання належні юридичні умови для реалізації правового статусу людини в усіх конкретних правових відносинах. За такого підходу характер права знати свої права та обов'язки визначається нею як універсальний, без гарантованого здійснення якого реалізація усіх інших прав та обов'язків, правового статусу особи загалом була б неможливою [2].

Конституційне право особи знати свої права та обов'язки визначається дослідниками як закріплена нормами міжнародних договорів, Конституції України та деталізована в законах і підзаконних нормативно-правових актах України можливість суб'єкта конституційного права отримувати інформацію щодо законів та інших нормативно-правових актів, що визначають права й обов'язки особи та доведені в порядку, установленому законом, а також умова та засіб реалізації інших прав, свобод і обов'язків, зазначених у розділі другому Конституції України [3].

Підзаконні нормативно-правові акти є результатом реалізації нормотворчої функції органів публічної адміністрації, і в більшості випадків містять норми права, які можуть зачіпа-

ти права людини і громадянина або встановлювати для них обов'язки. Тому для забезпечення права особи знати свої права і обов'язки повинна бути передбачена можливість суб'єктів отримувати інформацію щодо змісту підзаконних нормативно-правових актів. Здійснюється це шляхом оприлюднення текстів нормативно-правових актів.

Для характеристики правового регулювання оприлюднення підзаконних нормативно-правових актів в Україні слід, насамперед, звернутися до положень Конституції України. Загальні засади оприлюднення нормативно-правових актів визначені в ч. 1 ст. 57 Конституції України, згідно з якою закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом. В ст. 94 Конституції містяться положення, що стосуються оприлюднення законів. Однак спеціального закону, який би визначав порядок оприлюднення всіх нормативно-правових актів немає.

На даний час на рівні закону є кілька норм, що стосуються оприлюднення підзаконних нормативно-правових актів. Так, в ст. 22 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» визначається, що Закони України, постанови Верховної Ради України, укази та розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, постанови Верховного Суду України та Конституційного Суду України, рішення органів місцевого самоврядування, інші нормативно-правові акти публікуються в офіційних виданнях (відомостях, бюлетенях, збірниках, інформаційних листках тощо) та друкованих засобах масової інформації відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Однак, зазначена норма має загальний характер, тому всі питання оприлюднення підзаконних нормативно-правових актів регулюються відповідними Указами Президента, Кабінету Міністрів України та Міністерства юстиції України.

Відповідно до ч. 5 ст. 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» накази міністерства, які є нормативно-правовими актами, після включення до Єдиного дер-

жавного реєстру нормативно-правових актів опубліковують-ся державною мовою в офіційних друкованих виданнях.

Детальніше на законодавчому рівні визначено тільки порядок офіційного оприлюднення регуляторних актів – в ст. 12 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Так, наприклад, регуляторні акти, прийняті Національним банком України, Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення, іншими державними органами, центральними органами виконавчої влади, державними спеціалізованими установами та організаціями, некомерційними самоврядними організаціями, які здійснюють керівництво та управління окремими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування, а також їх посадовими особами, офіційно оприлюднюються в «Офіційному віснику» та у газеті «Урядовий кур'єр» не пізніше як у десятиденний строк після їх державної реєстрації або прийняття та підписання, у випадку, якщо ці регуляторні акти не підлягають державній реєстрації.

Загальний порядок оприлюднення нормативно-правових актів та перелік офіційних видань визначається Указом Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10.06.1997 р. № 503/97. Так, для актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України офіційними друкованими виданнями є «Офіційний вісник України» та газета «Урядовий кур'єр», а для актів Президента також «Офіційний вісник Президента України».

В ч. 5 ст. 1 даного Указу також встановлюється можливість в окремих випадках акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України офіційно оприлюднювати через телебачення і радіо, однак не конкретизовано, якими саме повинні бути обставини для таких випадків. Обов'язок опублікувати підзаконні нормативні акти, які пройшли процедуру державної реєстрації, покладається на Міністерство юстиції України. Відповідно до п. 6.7 Наказу Міністерства юстиції України від 12.04.2005 р. № 34/5 «Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та

скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів» після включення нормативно-правового акта до Єдиного державного реєстру і присвоєння йому реєстраційного коду Управління систематизації передає нормативно-правовий акт для опублікування в бюлетені «Офіційний вісник України».

Таким є загальний порядок оприлюднення підзаконних нормативно-правових актів Президента, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади. Як уже відмічалось, в багатьох нормативних актах містяться норми, що стосуються порядку оприлюднення підзаконних нормативно-правових актів, що, на нашу думку, не сприяє уніфікації цієї діяльності. Єдиний порядок діяльності органів публічної адміністрації щодо оприлюднення своїх нормативно-правових актів виключав би різницю в реалізації права особи знати свої права та обов'язки, яка може призвести до порушення даного права.

Українське банківське законодавство містить неоднозначну норму щодо оприлюднення нормативно-правових актів такого органу публічної адміністрації як Національний банк України. Так, відповідно до Закону України від 04.07.2014 № 1586-VII ч. 4 ст. 56 Закону України «Про Національний банк України» була викладена в такій редакції: «Нормативно-правові акти Національного банку (крім нормативно-правових актів, які містять інформацію з обмеженим доступом) набирають чинності з дня їх офіційного опублікування, якщо більш пізній строк набрання чинності не передбачений у такому акті. Офіційним опублікуванням нормативно-правового акта Національного банку вважається перше опублікування його повного тексту в одному з періодичних друкованих видань – «Офіційному віснику України», газетах «Урядовий кур'єр», «Голос України» або перше розміщення на сторінці Офіційного інтернет-представництва Національного банку України».

На нашу думку, такий необдуманий підхід законодавця породжує багато проблем. Запитання викликає право Національного банку України обирати спосіб оприлюднення нормативно-правового акту або в офіційному друкованому

виданні, або розмістити на сторінці Офіційного інтернет-представництва Національного банку України. Положення даної статті не враховують того, що підзаконний нормативно-правовий акт повинен пройти процедуру державної реєстрації в Міністерстві юстиції України. Хоча порядок її проведення визначено в Наказі Міністерства юстиції України від 12.04.2005 р. № 34/5. Проблемою є також те, що питання організації роботи офіційного інтернет-представництва Національного банку України визначаються внутрішніми розпорядчими актами цього органу. Тому немає чіткого підходу, що собою являє офіційне інтернет-представництво Національного банку України, як повинен фіксуватися факт оприлюднення, яким чином відбувається контроль за тим, щоб в текст нормативно-правового акту не було внесено свавільних змін тощо.

Звісно, рівень розвитку інформаційної сфери сучасного суспільства вже потребує запровадження електронного оприлюднення нормативно-правових актів, однак, на нашу думку, така процедура повинна бути передбачена для всіх нормативно-правових актів і пов'язуватися з процедурою державної реєстрації нормативного акту та забезпечуватися Міністерством юстиції.

Суб'єкти законодавчої ініціативи роблять спроби запровадити законодавче регулювання електронного опублікування нормативно-правових актів в Україні є. В Проекті Закону «Про нормативно-правові акти» № 7409-1 від 15.12.2010, підготовленому К. Ляпіною, передбачалася можливість оприлюднення нормативних актів на офіційних веб-сторінках органами чи посадовими особами, що їх видали, шляхом розміщення інформації про нормативно-правовий акт на своєму офіційному веб-сайті із зазначенням дати і часу розміщення [4]. Однак, положення цього законопроекту щодо публікації на офіційних веб-сторінках нормативних актів, на наш погляд, є недосконалими і не вирішували б проблеми правового регулювання, а породжували нові. Даний законопроект був цілком закономірно відхилений, тому що він не містив норм, що стосувалися би ієрархії нормативно-правових актів, порядку набрання чинності, скасування тощо. Ще однією

спробою вирішити питання офіційного опублікування нормативно-правових актів на веб-сторінках державних органів можна вважати законопроект № 2877 «Про внесення змін до деяких законів України щодо набрання чинності актами Кабінету Міністрів України» [5], однак у зв'язку з недосконалістю тексту даного законопроекту, положення якого суперечили нормам чинного законодавства, він не був ухвалений.

Більш вдалим прикладом запровадження електронного опублікування нормативно-правових актів, на наш погляд, є законопроект «Про офіційне оприлюднення та реєстрацію нормативно-правових актів» № 2256а [6], яким пропонується дозволити оприлюднювати нормативно-правові акти на веб-сайтах органів державної влади, які їх приймають. Крім того, у даному проекті розміщення на веб-сайті нормативно-правового акту є передумовою для набрання ним чинності, а після державної реєстрації на веб-сайті органу влади текст акту повинен бути замінений на посилання на Єдиний державний реєстр.

Встановлюючи в Україні порядок електронного опублікування підзаконних нормативно-правових актів, потрібно, на нашу думку, врахувати і досвід європейських країн. Також слід комплексно підходити до визначення правового режиму реєстру нормативних актів, внесення до нього нормативно-правового акту та оприлюднення його у відкритому доступі на відповідному інтернет-ресурсі органів публічної адміністрації.

Аналіз правового забезпечення права знати свої права та обов'язки, пов'язані з оприлюдненням підзаконних нормативно-правових актів органів публічної адміністрації, дає підстави стверджувати, що в Україні існують проблеми правового забезпечення права знати свої права та обов'язки, які встановлені цими органами. Діяльність органів публічної адміністрації при виконанні покладених на них завдань повинна забезпечувати реалізацію основних прав людини. Однак, проведений аналіз українського законодавства дає підстави стверджувати, що недосконале правове регулювання порядку оприлюднення підзаконних нормативно-правових актів не дає можливості належним чином забезпечити право

знати свої права і обов'язки. Насамперед, слід відмітити, що норми, що стосуються оприлюднення підзаконних нормативно-правових актів, містяться в багатьох нормативно-правових актах. Такий важливий напрямок роботи органів публічної адміністрації повинен бути чітким і однозначним, проте в Указі Президента є норма про можливість опублікування актів через телебачення і радіо, однак не визначено в яких випадках це можливо.

Порядок оприлюднення нормативно-правових актів органів публічної адміністрації потребує, на наш погляд, і уніфікації, зокрема слід скасувати передбачену для підзаконних нормативно-правових актів Національного банку України можливість їх оприлюднення через Офіційне інтернет-представництво Національного банку України. Також необхідно прийняти Закон України «Про нормативно-правові акти», який би закріплював загальні засади правотворчої діяльності органів державної влади, зокрема визначав загальний порядок доведення текстів підзаконних нормативно-правових актів органів публічної адміністрації, що буде гарантією належної реалізації права особи знати свої права і обов'язки. Також даний закон повинен містити норми, що стосуються електронного опублікування нормативно-правових актів, тому що потреба в запровадженні такого порядку є, однак таке важливе питання потребує додаткових наукових досліджень, в тому числі і порівняльно-правових.

Список використаних джерел:

1. Оніщенко Н.М. Соціальний вимір правової системи: реалії та перспективи : монографія / Н. М. Оніщенко, Н. М. Пархоменко ; відпов. ред. Ю.С. Шемшученко. – К. : Юридична думка, 2011. – С. 81.
2. Корнієнко-Зенкова Н. Право знати свої права та обов'язки: до визначення в системі конституційних прав людини / Наталія Корнієнко-Зенкова // Віче. – 2015. – № 6. – С. 16–19. – С. 18.
3. Воробйова Г.В. Поняття конституційного права особи знати свої права та обов'язки / Г. В. Воробйова // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2013. – № 3. – С. 32–38. – С. 38
4. Проект Закону «Про нормативно-правові акти» № 7409-1 від 15.12.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=39235&pf35401=180006>.

5. Проект Закону № 2877 від 18.05.2015 «Про внесення змін до деяких законів України щодо набрання чинності актами Кабінету Міністрів України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=55167&pf35401=342646>.

6. Проект Закону «Про офіційне оприлюднення та реєстрацію нормативно-правових актів» № 2256а від 03.07.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=55858&pf35401=350085>.

*Пузанова Г.И.,
кандидат юридический наук,
доцент кафедры конституционного права
и государственного управления
Международного гуманитарного университета*

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КОНЦЕССИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КАК ФОРМЫ ИНОСТРАННОГО ИНВЕСТИРОВАНИЯ

Одной из экономико-правовых форм иностранного инвестирования является концессионное инвестирование, позволяющее привлечь иностранные инвестиции для повышения эффективности использования государственного и коммунального имущества и обеспечения потребностей граждан Украины в товарах, работах и услугах, как указано в Законе Украины «О концессиях» от 16 июля 1999 года [1] (далее – Закон). О. Гайдуцкий отмечает, что сегодня экономика Украины, её финансовая система очень нуждаются в притоке иностранного капитала. Иностранный капитал способен стабилизировать курс национальной валюты, снизить банковские ставки, наполнить золотовалютные резервы и выровнять платежный баланс страны. В Украине, казалось бы, все это понимают – и политики, и чиновники. Большинство избирательных лозунгов пестрят декларациями наличия у кандидатов программ привлечения в страну крупных инвестиций. Периодически создаются специализированные ведомства, пишутся десятки инвестиционных программ, проводятся многочисленные форумы об инвестиционной привлекательности нашей экономики. Однако в реальности иностранные

инвесторы практически не вкладывают средства в Украину. Почему? Потому что в мире есть еще примерно 200 стран, во многих из которых инвестиционный климат намного лучше [2].

Указанное определяет необходимость анализа причин и факторов, влияющих на приток иностранных инвестиций в Украину, в том числе и научную обоснованность, целесообразность, эффективность концессионного законодательства Украины.

Различные аспекты правового регулирования иностранного инвестирования были объектом исследования ученых Украины и зарубежных стран: В.А. Бабенко, М.М. Бахуринской, Е.Р. Бодунова, Ю. Бурило, О.М. Винник, Н.Н. Вознесенской, Н.В. Воротиной, П.П. Гончарова, И.К. Дроздова, Д.В. Задыхайло, В.М. Коссака, Г.М. Костюнина, Т. Косянчук, Н.Н. Ливенцева, А.Н. Лощикина, В.И. Любимова, А.В. Омельченко, Е.П. Рябченко, Н.А. Саниахметовой, Я.А. Сидорова, В.В. Соловарова, И.З. Фархутдинова, В.Г. Федоренко, В.Д. Чернадчук, Т.А. Чернадчук, Ю.Л. Яковенко и др.

Иностранное инвестирование как самостоятельная, инициативная, систематическая, на собственный риск предпринимательская деятельность иностранных инвесторов на территории принимающего государства осуществляется в видах и формах, не ограниченных законодательством [3, с. 66]. Одной из таких форм является концессия, которая согласно Закону определяется как предоставление с целью удовлетворения общественных потребностей уполномоченным органом исполнительной власти или органом местного самоуправления на основании концессионного договора на платной и срочной основе юридическому или физическому лицу (субъекту предпринимательской деятельности) права на создание (строительство) и (или) управление (эксплуатацию) объекта концессии (срочное платное владение), при условии взятия субъектом предпринимательской деятельности (концессионером) на себя обязательств по созданию (строительству) и (или) управлению (эксплуатации) объектом концессии, имущественной ответственности и возможного предпринимательского риска (ст. 1 Закона).

В концессию могут предоставляться объекты права государственной или коммунальной собственности, которые используются для осуществления деятельности в таких сферах хозяйственной деятельности как: теплоснабжение, водоснабжение, отвод и очистка сточных вод; оказание услуг городским общественным транспортом; сбор и утилизация мусора; строительство и эксплуатация автомобильных дорог, объектов дорожного хозяйства, иных дорожных сооружений; строительство и эксплуатация путей сообщения; строительство и эксплуатация грузовых и пассажирских портов; строительство и эксплуатация аэропортов и др. (ст. 3 Закона). Таким образом, в Законе определено 20 сфер хозяйственной деятельности, объекты которых могут быть предоставлены в концессию. Кроме того, в концессию могут быть предоставлены отдельные виды предпринимательской деятельности в сферах хозяйственной деятельности. В Законе определены принципы концессионной деятельности, ограничения на осуществление концессионной деятельности и иные организационно-правовые вопросы концессионной деятельности, что позволяет утверждать, что Закон достаточно всесторонне урегулировал концессионные отношения.

Кроме того, некоторые вопросы концессионных отношений урегулированы на уровне подзаконных актов, например, Кабинет Министров Украины постановлением от 12 апреля 2000 г. утвердил «Положение о проведении концессионного конкурса и заключения концессионных договоров на объекты права государственной и коммунальной собственности, которые представляются в концессию» [4], а постановлением Кабинета Министров от 12 апреля 2000 г. был утвержден «Типовой концессионный договор» [5].

Однако, несмотря на наличие базового Закона и подзаконных актов, регламентирующих концессионные отношения, для развития действующего концессионного законодательства был принят ряд других законов, регулирующих осуществление некоторых видов концессионной деятельности.

Так, 14 декабря 1999 года был принят Закон Украины «О концессиях на строительство и эксплуатацию автомобильных дорог» [6], действующий в редакции от 15 января

2009 года [7], определяющий особенности строительства и/или эксплуатации автомобильных дорог общего пользования на условиях концессии. В Законе дано определение некоторым терминам, например, «концессиодатель», «концессионный договор», «концессия», но вряд ли можно считать обоснованным дублирование в данном законе указанных правовых дефиниций, которые нашли свое закрепление в Законе Украины «О концессиях», что подчеркивает несовершенство законодательной техники.

Также вопросы данного направления концессионной деятельности регламентированы и подзаконными актами. Так, постановлением Кабинета Министров Украины от 4 октября 2000 г. утвержден «Порядок проведения концессионного конкурса на строительство и эксплуатацию автомобильных дорог» [8] (далее – Порядок), некоторые положения которого (например, п.п. 2, 5, 7 и др.) дословно повторяют нормы Положения о проведении концессионного конкурса и заключения концессионных договоров на объекты права государственной и коммунальной собственности, которые представляются в концессию, утвержденного постановлением КМУ от 12 апреля 2000 г. [4], что заставляет задуматься о целесообразности принятия данного нормативного акта. Кроме того, Порядок также содержит определения некоторых правовых категорий, например, «претендент», указывая, что претендент – юридическое лицо, концессионная заявка которого зарегистрирована согласно данного Порядка, что противоречит норме Закона Украины «О концессиях», определяющей что претендент – физическое или юридическое лицо (субъект предпринимательской деятельности), резидент или нерезидент, который подал заявку на участие в концессионном конкурсе (ст. 1 Закона).

Постановлением Кабинета Министров Украины от 11 июля 2013 года был утвержден Порядок проведения расчетов платы за эксплуатационную готовность автомобильной дороги, построенной на условиях концессии [9]. Кроме того, Министерство инфраструктуры Украины своим приказом от 28 января 2014 года утвердило «Положение о конкурсной комиссии по проведению концессионных конкурсов на строительство и эксплуатацию автомобильных дорог».

Также специальным законом урегулированы вопросы, связанные с передачей в аренду или концессию объектов в сфере теплоснабжения, водоснабжения и водоотвода, которые находятся в коммунальной собственности, особенности аренды и концессии таких объектов [10]. Кроме того, приказом Министерства по вопросам жилищно-коммунального хозяйства Украины от 8 декабря 2009 года был утвержден Порядок согласования Минрегионом условий конкурса относительно передачи в аренду или концессию объектов, которые используются для осуществления деятельности в сферах теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения с последующими изменениями и дополнениями [11].

Министерство регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины приказом от 14 февраля 2012 года утвердило Порядок проведения уведомительной регистрации заключенных договоров аренды или концессии объектов централизованного водо-, теплоснабжения и водоотведения, которые находятся в коммунальной собственности [12].

Вместе с тем, вряд ли можно признать обоснованным объединение в данном Законе норм, регулирующих гражданско-правовые арендные отношения и нормы, определяющие порядок заключения административного договора, каковым по своей юридической природе является концессионный договор. Е.О. Харитонов, Е.И. Харитонova, А.В. Старцев отмечают, что отношения, возникающие из передачи имущества в концессию, по своей юридической природе являются хозяйственно-правовыми, которые не регулируются Гражданским кодексом Украины [13, с. 577]. Отношения, связанные с передачей в аренду имущества, регулируются главами 58-60 Гражданского кодекса Украины от 16 января 2003 года [14], а также другими актами законодательства, например, Законом Украины «Об аренде государственного и коммунального имущества» [15]. По нашему мнению, нормы, определяющие аренду объектов в сфере теплоснабжения, водоснабжения и водоотвода, которые находятся в коммунальной собственности, и объектов топливно-энергетического комплекса, которые находятся в государственной собствен-

ности, должны быть включены в Закон Украины «Об аренде государственного и коммунального имущества».

Следующим урегулированным на уровне закона направлением концессионной деятельности являются концессии на объекты топливно-энергетического комплекса, которые находятся в государственной собственности, регулируемые Законом Украины «Об особенностях аренды или концессии объектов топливно-энергетического комплекса, которые находятся в государственной собственности» от 8 июля 2011 года [16]. Постановлением Кабинета Министров Украины от 11 января 2012 г. [17] был утвержден перечень объектов топливно-энергетического комплекса права государственной собственности, предоставляемых в концессию. Также постановлением Кабинета Министров Украины от 12 ноября 2012 г. [18] была утверждена Методика, используемая при определении стоимости объектов топливно-энергетического комплекса, которые передаются в аренду или концессию. Приказом Министерства энергетики и угольной промышленности Украины от 27 марта 2012 г. были утверждены Требования к анализу эффективности и технико-экономического обоснования передачи в аренду или концессию объектов топливно-энергетического комплекса [19], которые являются обязательными при разработке анализа эффективности и технико-экономического обоснования передачи объектов топливно-энергетического комплекса – целостных имущественных комплексов или системы целостных имущественных комплексов предприятий, их структурных подразделений (филиалов, цехов, отделений, участков), которые обеспечивают (предназначены) осуществление хозяйственной деятельности в сфере добычи каменного угля и лигнита (бурого угля) и его переработки, в аренду или концессию. Кроме того, Министерство энергетики и угольной промышленности Украины приказом от 18 ноября 2014 г. утвердило Порядок уведомительной регистрации заключенных договоров концессии объектов топливно-энергетического комплекса, которые находятся в государственной собственности [20].

Таким образом, в настоящее время существует достаточно расширенная нормативно-правовая база, регулирующая кон-

цессионные отношения. Вместе с тем, дублирование некоторых правовых категорий в нормативных актах, принятие нормативных актов, регулирующих однородные отношения, увеличение числа нормативных актов и т.п., подчеркивают необходимость его совершенствования.

В связи с этим отметим, что проводимые сегодня реформы в Украине затрагивают различные проблемы политического, национально-государственного, социально-экономического и правового развития общества. Особая роль в их решении отводится развитию законодательства с учетом таких тенденций как специализация и унификация и, как отмечает Н.И. Матузов, «они являются отражением реальной жизни, её сложности, динамичности, разнообразия» [21, с. 387]. Специализация – это объективная тенденция развития законодательства, отражающая идентичный прогрессивный процесс в различных социальных сферах общества, направленный на учет особенностей, специфики и многогранности общественных отношений, урегулирование которых осуществляется определенным комплексом юридических предписаний и нормативных актов. Унификация же представляет собой совокупность способов единообразного регулирования тех или иных сторон социальных отношений.

С целью совершенствования действующего концессионного законодательства Украины считаем необходимым упорядочение норм концессионного законодательства путем его унификации. Н.И. Матузова, А.В. Малько указывают, что «унификация представляет собой совокупность способов единообразного регулирования тех или иных сторон социальных отношений. Её главное внутреннее свойство составляет единство. ... Унификация, во-первых, создает ряд выгод законодательного характера, например, уменьшает объем нормативного материала, исключает его дублирование, а во-вторых, облегчает применение правовых предписаний на практике и устраняет неоправданные случаи специализации» [21, с. 393-394].

Проведенный анализ позволяет прийти к следующим выводам, что Законом Украины «О концессиях» урегулированы концессионные отношения и определены объекты 20 сфер

хозяйственной деятельности, которые могут быть предоставлены в концессию. При этом, Верховной Радой Украины приняты еще 3 Закона, регулирующие отдельные направления концессионной деятельности и в которых продублированы некоторые правовые термины и нормы, что нельзя признать обоснованным, подчеркивает несовершенство законодательной техники, усложняет практику применения концессионного законодательства. Кроме того, использование специализации при регулировании концессионных правоотношений необоснованно увеличивает число нормативных актов, что негативно сказывается на практике применения законодательства и подчеркивает необходимость его совершенствования, одним из направлений которого может быть унификация.

Список использованных источников:

1. Про концесії : Закон України від 16 липня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 41. – Ст. 372.
2. Гайдуцкий А. Не за крохи. Украине нужна качественно новая стратегия привлечения иностранного капитала / А. Гайдуцкий // Зеркало недели. Украина. – 2014. – № 48-49. – 19 декабря.
3. Пузанова Г.И. Поняття іноземного інвестування як правової категорії / Г.И. Пузанова // Матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції «Роль та місце ОВС у розбудові демократичної правової держави» 05 березня 2015 р. – С. 65-67 (260 с.).
4. Положение о проведении концессионного конкурса и заключения концессионных договоров на объекты права государственной и коммунальной собственности, которые представляются в концессию: постановление Кабинета Министров Украины от 12 апреля 2000 г. // Офіційний вісник України. – 2000. – №15. – Ст. 625.
5. Типовой концессионный договор : постановление Кабинета Министров от 12 апреля 2000 г. // Офіційний вісник України. – 2000. – №15. – Ст. 626.
6. Про концесію на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг : Закон України від 14 грудня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – №3. – Ст. 21.
7. Про концесію на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг : Закон України від 14 грудня 1999 р // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – №25. – Ст. 312.
8. Порядок проведения концессионного конкурса на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг: Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення концессионного конкурса на будів-

ництво та експлуатацію автомобільних доріг» від 4 жовтня 2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – №41. – Ст. 1750.

9. Про затвердження Порядку проведення розрахунку плати за експлуатаційну готовність автомобільної дороги, побудованої на умовах концесії: постанова Кабінету Міністрів України від 11 липня 2013 р. // Офіційний вісник України. – 2013. – №53. – Ст. 1944.

10. Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності, особливості оренди та концесії таких об'єктів: Закон України від 21 жовтня 2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 89. – Ст. 3153.

11. Про затвердження Порядку погодження Мінрегіоном умов конкурсу щодо передачі в оренду чи концесію об'єктів, що використовуються для здійснення діяльності у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення: наказ Мінрегіону від 08 грудня 2009 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 3. – Ст. 114; Про внесення змін до наказу Мінжитлокомунгоспу від 08.12.2009 №386 «Порядку погодження Мінрегіоном умов конкурсу щодо передачі в оренду чи концесію об'єктів, що використовуються для здійснення діяльності у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення: наказ Мінрегіону від 10.10.2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – №86. – Ст. 3153.

12. Про затвердження Порядку проведення повідомної реєстрації укладених договорів оренди чи концесії об'єктів централізованого водо-, теплопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 14 лютого 2012 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – №19. – Ст. 722.

13. Харитонов Є.О. Цивільне право України: підручник / Є.О. Харитонов, О.І. Харитонova, О.В. Старцев. – Вид. 3, перероб. і доп. – К.: Істина, 2013. – 808 с.

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

15. Про оренду державного та комунального майна: Закон України в редакції від 14 березня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – №15. – Ст. 99.

16. Про особливості оренди чи концесії об'єктів паливно-енергетичного комплексу, що перебувають у державній власності: Закон України від 8 липня 2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – №60. – Ст. 2409.

17. Про затвердження переліку об'єктів паливно-енергетичного комплексу права державної власності, які можуть надаватися в концесію: постанова Кабінету Міністрів України від 11 січня 2012 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – №11. – Ст. 412.

18. Про затвердження Методики оцінки об'єктів паливно-енергетичного комплексу, що передаються в оренду чи концесію: постанова Кабінету Міністрів України від 12 листопада 2012 р. // Офіційний вісник України. – 2013. – №76. – Ст. 2816.

19. Вимоги до аналізу ефективності та техніко-економічного обґрунтування передачі в оренду чи концесію об'єктів паливно-енергетичного комплексу: наказ Міністерства енергетики та вугільної промисловості України від 27 березня 2012 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – №41. – Ст. 1587.

20. Порядок повідомної реєстрації укладених договорів концесії об'єктів паливно-енергетичного комплексу, що перебувають у державній власності, Порядок взяття на облік укладених договорів оренди об'єктів паливно-енергетичного комплексу, що перебувають у державній власності: наказ Міністерства енергетики та вугільної промисловості України від 18 листопада 2014 г. // Офіційний вісник України. – 2014. – №99. – Ст. 2941.

21. Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М. : Юристъ, 1997. – 672 с.

*Смульська А.В.,
кандидат педагогічних наук, доцент,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
Харківського національного університету
імені В.Н. Каразіна*

ПРАВО ЛЮДИНИ НА ОСВІТУ ЯК ОСНОВА ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ В ОСВІТНІЙ СФЕРІ

Право людини на освіту закріплено в низці міжнародних правових актів (Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права, Конвенція про права дитини, Конвенція СНД про права та основні свободи людини), в Конституції України, в Законі України «Про освіту» № 1060-ХІІ від 23 травня 1991 року [1].

Згідно зі ст. 6 Закону України «Про освіту» основними принципи освіти є: доступність для кожного громадянина усіх форм і типів освітніх послуг, що надаються державою; рівність умов кожної людини для повної реалізації її здібностей, таланту, всебічного розвитку; гуманізм, демократизм, пріоритетність загальнолюдських духовних цінностей; органічний зв'язок із світовою та національною історією, культурою, традиціями; незалежність освіти від політичних партій, громадських і релігійних організацій (крім навчальних закладів, заснованих релігійними організаціями); науковий,

а також світський характер освіти (крім навчальних закладів, заснованих релігійними організаціями); інтеграція з наукою і виробництвом; взаємозв'язок з освітою інших країн; гнучкість і прогностичність системи освіти; єдність і наступність системи освіти; безперервність і різноманітність освіти; поєднання державного управління і громадського самоврядування в освіті.

Визнання важливої ролі права на освіту зумовлено винятковою значимістю освіти, що було і залишається очевидним суспільним благом, до володіння яких прагне кожна людина. Воно відповідає як інтересам особистості, так й інтересам і потребам суспільства і держави.

Порушення свободи освіти, як і порушення будь-яких основних прав і свобод, дає людині право на захист або протест. Не випадково в преамбулі Загальної декларації прав людини йдеться про необхідність охорони прав людини «силою закону з метою забезпечення того, щоб людина не була змушена вдаватися, як до останнього засобу, до повстання проти тиранії і гноблення» [2].

Однак, як підкреслюють правознавці, свобода освіти залишиться не більш ніж теоретичним принципом, якщо вона не буде трансформована у відповідне ефективне соціальне або культурне право, закріплене в законодавстві. При очевидному природному характері права на освіту його реалізація багато в чому залежить від низки соціально-правових умов, створюваних державою.

Мінімальні вимоги міжнародного співтовариства до держави в галузі освіти сформульовані в п. 2 ст. 13 Міжнародного пакту:

а) початкова освіта повинна бути обов'язковою і безкоштовною для всіх;

б) середня освіта в її різних формах, включаючи професійно-технічну середню освіту, має бути відкритою і доступною для всіх шляхом вжиття всіх необхідних заходів і, зокрема, поступового запровадження безоплатної освіти;

в) вища освіта має бути однаково доступною для всіх на основі здібностей кожного шляхом вжиття всіх необхідних заходів і, зокрема, поступового запровадження безоплатної освіти;

д) елементарна освіта повинна заохочуватися або інтенсифікуватися, по можливості, для тих, хто не проходив чи не закінчив повного курсу своєї початкової освіти;

е) має активно проводитися розвиток мережі шкіл усіх ступенів, повинна бути встановлена задовільна система стипендій і повинні постійно поліпшуватися матеріальні умови викладацького персоналу [3]».

Очевидно, що тільки держава здатна створити систему, що дозволяє реалізувати на практиці перераховані, оцінені законодавцем як мінімальні, вимоги. Вона повинна використовувати всі наявні можливості для створення умов, за яких кожен зможе скористатися правом на освіту, в тому числі встановити ефективну систему гарантій отримання освіти кожною людиною і прийняти на себе зобов'язання щодо їх реалізації. До числа найважливіших обов'язків держави в цій сфері відноситься створення та забезпечення функціонування системи освіти, формування ефективного державно-правового механізму регулювання відносин у сфері освіти, включаючи законодавчу регламентацію освітніх прав учасників освітнього процесу, забезпечення контролю над їх дотриманням, а також захист цих прав. Перераховане відноситься до того необхідного мінімуму, без якого унеможлиблюється реалізація права на освіту. Фактично повнота виконання державою своїх зобов'язань у цій сфері, створення нею необхідних соціально-правових та економічних умов освітньої діяльності визначають міру умовності і реальних можливостей реалізації права на освіту [4].

Список використаних джерел:

1. Закон України «Про освіту» № 1060-ХІІ від 23 травня 1991 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1060-12/page3>.

2. Всеобщая декларация прав человека. Резолюция 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г. // Международные акты о правах человека. – С. 39.

3. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принят 16 декабря 1966 г., открыт для подписания, ратификации и присоединения 19 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН). Был подписан СССР 18 марта 1968 г., затем ратифициро-

ван Президиумом Верховного Совета СССР 18 сентября 1973 г. и вступил в силу 3 января 1976 г. // Международные акты о правах человека. С. 44–53.

4. Спасская В.В. Правовое регулирование образовательных отношений: проблемы теории и практики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.lexed.ru/obrazovatelnoe-pravo/knigi/?ELEMENT_ID=102#p21].

*Тимощук В.П.,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник
Інституту держави і права
ім. В.М. Корецького НАН України*

ЩОДО РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ

Україна досі залишається країною, де немає ні загального закону про адміністративну процедуру, ні окремих законів, які б врегульовували необхідне коло відносин. Наявне в Україні нормативне регулювання є фрагментарним, як правило, підзаконним, та недостатньо спрямованим на захист прав приватних осіб у відносинах з адміністративними органами.

Щоправда існує позиція, що роль такого базового процедурного закону виконує або мав би виконувати Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року. Хоча цілком очевидно, що це не так.

По-перше, як вже видно навіть з назви, Закон «Про звернення громадян» (далі – Закон) залишає поза сферою регулювання порядок розгляду звернень юридичних осіб.

По-друге, на мій погляд, найбільшою проблемою є те, що невизначеним було і залишається співвідношення цього Закону з іншими законодавчими актами, які регулюють порядок розгляду окремих категорій справ. Соціальне, підприємницьке, податкове законодавство часто встановлює власні процедури, і вони взагалі не узгоджуються з цим Законом (а часто прямо суперечать останньому), який начеб-

то мав би виконувати роль загального. Більше того, навпаки склалася така практика, що якщо є спеціальний (тематичний) закон, то Закон «Про звернення громадян» не застосовується до даних правовідносин. Таким чином, поступово сфера регулювання цього Закону стає все обмеженішою.

По-третє, власне процедурна частина Закону «Про звернення громадян» є досить поверхневою. Наприклад, замість *права особи бути вислуханою* перед прийняттям рішення, є такі недосконалі конструкції як право громадянина «*брати участь у перевірці*» поданої скарги чи заяви», право «*бути присутнім при розгляді*» заяви чи скарги» та право «*особисто викласти*» аргументи особі, що *перевіряла* заяву чи скаргу» (абзац другий статті 18). Тобто акцент зроблено на якусь незрозумілу «перевірку», а не на звичайний розгляд справи. Проте найгірше, що Закон не містить власне підстав та порядку (механізму) «заслуховування»: коли особа має право бути вислуханою, і як це право реалізувати. Тому на практиці згадані норми не застосовуються.

Замість права особи знайомитися з матеріалами справи, даний Закон передбачає право «знайомитися з матеріалами *перевірки*», що також не відповідає європейському змісту цього права.

Закон не передбачає можливості залучення до участі у розгляді справи «заінтересованих осіб» (прав та законних інтересів яких може стосуватися адміністративний акт), а також обов'язку органу влади повідомляти таких осіб про провадження та про прийняте рішення. Взагалі українське адміністративне законодавство, яке стосується діяльності органів публічної адміністрації, не знає такої категорії як «*заінтересовані особи*». Відтак часті конфлікти, наприклад у будівельних справах (коли дозвіл на будівництво видається без будь-якої участі у провадженні заінтересованих осіб), на жаль, є досить поширеними в Україні.

До позитивів Закону «Про звернення громадян» можна було б віднести наявність положень про обов'язок органу у разі відмови в задоволенні вимог заявника доводити до відома громадянина рішення «з посиланням на Закон і *викладенням мотивів відмови*» та з «*роз'ясненням порядку оскарження*

прийнятого рішення» (частина четверта статті 15 та абзац восьмий частини першої статті 19 Закону). Але на практиці дані норми не застосовуються, очевидно з причини уже згаданого невизначеного співвідношення Закону «Про звернення громадян» зі спеціальними (тематичними) законодавчими актами, які регулюють порядок розгляду окремих категорій адміністративних справ. Тому органи публічної адміністрації не мотивують своїх рішень. Найбільше, що можна зустріти у відмовних адміністративних актах, – це посилання на норму законодавства, але без будь-якої прив'язки до фактів. Куди і як можна оскаржити рішення – органи публічної адміністрації не вказують.

У питанні *«втручальних проваджень»*, тобто справ ініційованих за службовим обов'язком самими органами публічної адміністрації, то тут ситуація ще гірша, ніж з заявними провадженнями. В нашій теорії адміністративного права ці питання взагалі не розроблялися. В законодавстві відповідних механізмів захисту особи від *«втручання»* не існує (за винятком притягнення до адміністративної відповідальності та деяких інспекційних проваджень). Тому на практиці, типовими є ситуації, коли особа дізнається про прийняття негативного для неї адміністративного акта вже після його прийняття. Органи влади не інформують про початок відповідного провадження, не залучають адресата до провадження, тобто не вислуховують особу і не враховують її позиції.

Вирішенню усіх цих проблем і була присвячена розробка проекту Адміністративно-процедурного кодексу України (з кінця 2014 року нова назва – **проект Закону України «Про адміністративну процедуру»** (далі – **проект ЗАП**)). Робота над ним триває з 1999 року. Найповніша і достатньо якісна редакція була напрацьована у 2008 році, тобто майже через десять років. Тут слід окремо згадати роль наукового керівника робочої групи з підготовки проекту ЗАП, видатного науковця-адміністративіста незалежної України, професора **Вадима Борисовича Авер'янова (1951-2010)**.

Але, на жаль, законопроект досі лишається лише проектом. На мій погляд, однією з головних причин гальмування прийняття проекту ЗАП є загальні проблеми у розвитку юри-

дичної науки та освіти в Україні загалом та адміністративно-го права зокрема. Абсолютна більшість юристів не знає і не розуміє потреби ухвалення закону (кодексу) про загальну адміністративну процедуру. Тобто якщо усвідомлення необхідності кримінально-процесуального чи цивільно-процесуального законів у юристів закладається з перших курсів навчання у вузі, то потребу аналогічного закону в адміністративній сфері не «прищеплено». Очевидно, що це наслідки радянської спадщини, адже в СРСР не було закону, який би регулював відносини між громадянами і органами державного управління. Тобто в цій частині ми дуже відстали, в т.ч. від інших посткомуністичних країн, які традицію закону про адміністративну процедуру мали (яскравий приклад, Польща).

І в українській науці адміністративного права, попри окремі досягнення, дуже багато концептів не змінилося ще з радянського часу. Навіть саме поняття «адміністративної процедури» в українських наукових та навчальних джерелах майже не зустрічається. Здебільшого, коли йдеться про відносини між приватними особами та органами публічної адміністрації, то науковці досі переважно послуговуються концепцією *«адміністративного процесу» у так званому широкому значенні*, включаючи у нього і діяльність органів публічної адміністрації (у всіх проявах, включно з нормотворчістю), і судовий розгляд адміністративних спорів. Хоча такий підхід є нерациональним, адже адміністративний процес має місце в судах, а не в публічній адміністрації. Різна спрямованість, принципи, суб'єкти (ролі цих суб'єктів) у провадженні в публічній адміністрації і при судовому розгляді спору не дають можливості виробити якісь спільні раціональні пропозиції, тож ця концепція має здебільшого схоластичний характер.

Отже, на мій погляд, саме те, що українські юристи не знають і не вивчають адекватної теорії адміністративного права у вузах, призводить до того, що навіть юристи не розуміють необхідності загального адміністративно-процедурного законодавства, його надважливої цінності для розвитку України. Тим більше про потреби ЗАП майже нічого не знають звичайні українські громадяни, державні службовці та політики.

Тож і суспільно-політичного запиту на це законодавство ще немає. Відтак з 2008 року даний законопроект, попри пройдені численні міжнародні експертизи і обіцянки українських урядів, майже не просувається. Остання спроба його голосування у парламенті була зроблена ще у 2009 році, але він не отримав необхідної кількості голосів навіть для ухвалення у першому читанні. Наразі цей законопроект вчергове «доопрацьовується» (хоча з 2008 року принципово не змінюється).

Варто додати, що додаткові проблеми з просуванням проекту ЗАП виникали через нерозуміння його співвідношення із Законом України «Про адміністративні послуги» (ухвалений у 2012 році). Попри те, що заявне провадження ЗАП охоплює за своїм предметом більшість необхідних відносин з надання адміністративних послуг, принаймні з т.з. адміністративної процедури, українські чиновники вирішили, що необхідно ухвалити насамперед Закон «Про адміністративні послуги». Для фахівців очевидно, що це не альтернатива, а *лише додатковий закон*, який щоправда втручається і в питання процедури (його стаття 9 фактично регулює питання порядку подання заяв, а стаття 10 строки надання адміністративних послуг). В перспективі, з ухвалення ЗАП відповідні норми Закону «Про адміністративні послуги» потрібно буде або виключити, або відкоригувати.

Наразі **тенденції розвитку адміністративно-процедурного законодавства залишаються недостатньо визначеними**. З одного боку, сам законопроект з року у рік згадується у різноманітних урядових планах і програмах. Але дійсної політичної волі та навіть усвідомлених декларацій політиків щодо проекту ЗАП, на мій погляд, не було.

Міністерство юстиції України періодично поновлює активність щодо даного законопроекту. Основною причиною такої активності, на жаль, є не усвідомлення проблеми, тобто потреби регулювання загальної адміністративної процедури, а вимоги / рекомендації ЄС щодо ухвалення відповідного закону. Відтак проект ЗАП далі з року в рік переноситься з різних урядових планів законопроектних робіт на наступні роки.

У 2014-2015 роках кілька фаз активності було зумовлено потребою звітності перед ЄС у зв'язку з фінансовою допомо-

гою ЄС, в т.ч. виділеною у «прив'язці» до ухвалення адміністративно-процедурного закону.

Нині позиція Мін'юсту така, що існуючий законопроект необхідно спростити, оскільки він занадто складний до розуміння для українських чиновників і політиків та може «паралізувати» роботу адміністративних органів. Головна претензія з боку відповідальних чиновників до проекту ЗАП – наявність у ньому елементів, характерних насамперед для судочинства (інститути доказів, свідків, експертів, слухань / засідань тощо...). Хоча по-суті ці елементи притаманні будь-якому виду юридичного процесу / процедури.

Протягом 2014-2015 років робота велася щодо деякого спрощення проекту. Вилучено главу щодо оплати витрат в адміністративному провадженні, скорочено деякі норми щодо принципів адміністративної процедури, доказів, строків, офіційного засвідчення документів та підписів тощо. Але законопроект досі не потрапив до Верховної Ради України.

Якщо тенденцію деякого спрощення проекту можна вважати політикою Уряду / Мін'юсту, то в науково-громадському середовищі є й інші ідеї.

І.Коліушко вважає за необхідне виділяти у проекті різні розділи, присвячені окремо заявним провадженням, втручальним провадженням, в тому числі з окремим регулюванням інспекційної процедури. Останню пропозицію (щодо інспекційної діяльності), на мій погляд, можна підтримати. А от щодо ідеї окремих розділів для заявної і втручальної процедур, то це певне повернення до вже пройденого досвіду, коли напрацьовувалися перші варіанти законопроекту. При чому цей досвід показав, що у ЗАП буде багато дублювань і повторів, адже насправді ці види провадження мають відмінність лише на етапі «ініціювання» (початку провадження).

О.Банчук пропонує доповнити проект ЗАП регулюванням провадження (чи його особливостей) щодо притягнення до адміністративної відповідальності. І також підтримує пропозицію щодо включення інспекційної процедури.

На наш погляд, нині варто врахувати спроможність чиновників / Уряду до сприйняття проекту ЗАП і шукати баланс між ідеальним максимально-повним текстом і готовністю сус-

пільства та чиновників. Тому, як здається, його додаткове ускладнення (розширення регулювання) може лише відкласифікувати перспективи для ухвалення ЗАП.

Тим більше тут є інші труднощі. Включення детального провадження щодо адміністративної відповідальності додасть очевидно «негативного» забарвлення проекту, що ще більше ускладнить його просування. При цьому, на мій погляд, насправді ніщо не перешкоджає використанню принципів і багатьох положень ЗАП, у разі його ухвалення у теперішньому вигляді, і для провадження щодо притягнення до адміністративної відповідальності.

Навіть не заглиблюючись у підбір конкретних справ з **поточної адміністративної практики**, можна впевнено констатувати, що існує багато прикладів, які свідчать, що відсутність закону про загальну адміністративну процедуру порушує як права громадян, так і публічні інтереси. Наприклад, звичною сучасною українською практикою є:

- незалучення «заінтересованих (зацеплених) осіб» до прийняття адміністративних актів, оскільки така категорія суб'єктів права взагалі відсутня в законодавстві, яке регулює діяльність публічної адміністрації;

- прийняття рішень про надання дозволів на будівництво без будь-якого залучення заінтересованих (зацеплених) осіб можливе ще й тому, що містобудівне законодавство дозволяє для більшості об'єктів використовувати декларативний (повідомний) принцип. Тобто достатньо просто повідомити (надати / надіслати поштою повідомлення, зареєструвати декларацію) архітектурно-будівельну інспекцію про намір будувати такий об'єкт;

- право особи бути вислуханою не зафіксоване чітко навіть у заявному законодавстві (не говорячи вже про втручальне), тож і не забезпечується на практиці. Приватній особі можуть зменшити розмір державної пенсії, навіть не ставлячи її до відома про ініціативу для перегляду розміру такої пенсії. Тобто особа може дізнатися про відповідне рішення (адміністративний акт) вже після його прийняття, коли вчоргове прийде за пенсією до банку / банкомату;

- особам не повідомляється про право та порядок оскарження адміністративних актів;

– адміністративні органи не мотивують свої несприятливі адміністративні акти. У кращому разі є лише посилання на норму закону, на підставі якої приймається такий акт;

– адміністративні органи можуть відкликати, визнати недійсним чи скасувати власний акт практично без обмежень. І таке свавілля особливо притаманне при зміні політичної влади, яка має вплив на адміністративні органи (наприклад, міських голів, голів місцевих державних адміністрацій тощо). Зокрема, як випадки правової невизначеності і необмеженого розсуду можна оцінювати рішення, наприклад, про скасування розпоряджень щодо надання земельних ділянок, щодо погодження місць розташування об'єктів тощо.

До цього огляду варто додати питання судової практики і її вплив на адміністративну діяльність. Зокрема, мається на увазі частина 3 статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України 2005 року (далі – КАСУ), у якій було встановлено, що «у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень [у термінології Кодексу адміністративного судочинства, т.б. маються на увазі і органи публічної адміністрації – *В.Т.*], адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони:

1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано;

3) обґрунтовано...;

4) безсторонньо (неупереджено);

5) добросовісно;

6) розсудливо;

7) з дотриманням принципу рівності перед законом...;

8) пропорційно...;

9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення;

10) своєчасно, тобто протягом розумного строку».

У авторів Кодексу були сподівання, що ці норми будуть використовувати як суди - фільтруючи оскаржувані адміністративні акти через зазначені критерії, так і адміністративні органи, в побоюванні на скасування судом своїх актів. Проте практика не виправдала цих сподівань.

В судах посилення на ці норми майже не зустрічається, і взагалі-то є занадто узагальненим (не мотивованим). Були лише випадки простого посилення судів на ч. 3 ст. 2 КАСУ (загалом чи окремі принципи), але без будь-якого мотивування чи конкретної прив'язки.

Більше того, були випадки коли принцип «права на участь» був витлумачений у спосіб протилежний закладному у КАСУ. Тобто суд визначив, що таке право має бути зазначено у спеціальному (тематичному) законі.

Органи публічної адміністрації взагалі не шукають у КАСУ норм, які «зв'язують» їхню діяльність. Мабуть основною причиною нечастого застосування цих норм є те, що при існуючому рівні правової культури в Україні констатації самих лише принципів недостатньо. Потрібні чіткі і деталізовані механізми, які дозволяють приватним особам реалізувати свої права, а органам – виконувати свої обов'язки.

Український проект ЗАП написаний фактично на основі та з великим запозиченням ідей і навіть приписів з відповідних рекомендацій та резолюцій Ради Європи. Першочергово були взяті до уваги Резолюція 77 (31) Комітету міністрів Ради Європи про захист особи відносно актів адміністративних органів від 28.09.1977 р., Рекомендація (80) 2 щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами від 11.03.1980 р., Рекомендація (87) 16 щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб від 17.09.1987 р.

Також варто визнати, що **вплив німецької теорії адміністративного акта** був і залишається дуже суттєвим на більшість нових країн, що постали на теренах колишнього СРСР, що як і Україна, орієнтуються саме на німецьку доктрину «адміністративного акта». Звичайно, з певними власними особливостями. Робоча група також використовувала підходи до формулювання норм і інститутів з адміністративно-процедурних законів окремих країн колишнього СРСР, орієнтованих у цій частині на ФРН (зокрема, Естонії, Грузії). Були використані окремі ідеї й з досвіду інших країн (Польщі, Нідерландів).

Наразі у проекті ЗАП є наступні норми, які були б у разі ухвалення закону очевидним покращенням для України:

- встановлення права особи бути вислуханою перед прийняттям несприятливого адміністративного акта;
- впровадження категорії «заінтересованих осіб» в адміністративній процедурі;
- гарантування права особи на доступ до матеріалів справи та визначення правил такого доступу;
- встановлення обов'язків адміністративних органів мотивувати свої рішення та зазначати порядок їх оскарження;
- встановлення порядку запрошення учасників адміністративного провадження;
- передбачено простіші правила щодо «представництва» в адміністративному провадженні;
- встановлення правил щодо неупередженості посадових осіб адміністративних органів та порядку їх відводу / самовідводу;
- передбачено правило мовчазної згоди при отриманні погоджень і висновків від інших адміністративних органів;
- визначено особливості адміністративного провадження у справах з великою кількістю осіб;
- встановлено правило про те, що адміністративний акт набирає чинності з моменту доведення його до відома особи (осіб) і визначено порядок такого доведення;
- створення нових умов для ефективного оскарження адміністративних актів в адміністративному порядку (німецьке – попереднє провадження). Цей механізм, який передбачає залучення громадськості до таких апеляційних органів, може повернути довіру населення і відповідно також полегшити проблему перевантаженості адміністративних судів;
- визначено регулювання щодо нікчемних адміністративних актів;
- врегульовано питання відкликання, визнане недійсним, скасування адміністративних актів. В тому числі, зафіксовано правило про захист «довіри» (на жаль, поки в іншій термінології – як «захист законного інтересу»);
- врегульовано питання примусового виконання адміністративних актів.

Звичайно, законопроект ще можна удосконалювати. Наприклад, його варто було б доповнити регулюванням щодо

адміністративного договору тощо. Але усі недоліки і прогалини цілком можна усунути при парламентському доопрацюванні законопроекту.

Також варто відзначити, що законопроект на різних етапах вже проходив і міжнародні експертизи (Рада Європи – 2006 рік; Німецький фонд міжнародного правового співробітництва – 2007 рік; Програма SIGMA – 2011, 2012, 2014 роки тощо), які попри висловлені зауваження і пропозиції (останні, до речі, за можливості враховувалися розробниками проекту) на загал підтверджували, що законопроект відповідає основним європейським стандартам регулювання адміністративної процедури.

Серед пропозицій щодо подальшої роботи у тематиці адміністративної процедури (і відповідно проекту ЗАП), здаються доцільними наступні:

- сприяти якомога швидшому внесенню законопроекту до Верховної Ради України та його ухваленню у першому читанні;

- утворити у профільному парламентському комітеті робочу групу (із усіх зацікавлених сторін) для підготовки законопроекту до другого читання;

- сприяти «навчанням» групи осіб з ключових органів (насамперед, Мін'юсту, Міекономрозвитку, Мінерегіонбуду, Секретаріату Кабінету Міністрів України, адміністрації Президента України, профільного Комітету Верховної Ради України) – для результативного проходження законопроекту і його усвідомленої підтримки;

- за можливості, залучити кошти МТД на інформаційну кампанію (наприклад, для виготовлення популярної інфографіки; для кампанії у ЗМІ);

- розробити спецкурс для старших курсів провідних вузів України, присвячений загальній адміністративній процедурі. Адже Україні критично необхідні юристи, які розумітимуть цю проблематику;

- після ухвалення ЗАП потрібно буде оперативно підготувати науково-практичний коментар до нього (проект такого коментаря за підтримки Координатора проектів ОБСЄ в Україні було підготовлено ще 2009 року), а також провести

широке навчання для викладачів юридичних вузів, публічних службовців, суддів тощо.

*Грінь А.А.,
аспірант відділу проблем державного управління та
адміністративного права Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України*

ДИСКРЕЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЯК ПРАВОВИЙ ЗАСІБ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН З ГРОМАДЯНАМИ

У сучасних умовах існує тенденція щодо розширення юридичної свободи суб'єктів публічної адміністрації, у зв'язку з чим підвищується роль тих засобів, що відносяться до їх суб'єктивних начал. Такими засобами виступають, насамперед, дискреційні повноваження (дискреційна влада, дискреційна правомочність), що виражають собою деякий ступінь свободи діяти на власний розсуд.

В умовах побудови в Україні демократичної, соціальної, правової держави головним її завданням є утвердження і забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини. Йдеться не про декларативне їх проголошення, а надійне забезпечення через правові гарантії держави та її публічної адміністрації, які полягають в ефективному використанні механізму адміністративно-правового регулювання.

Однією із важливих умов досягнення зазначеного завдання є усунення протиріччя між соціально значимою природою правової діяльності органів публічної адміністрації і неадекватністю використовуваних при її здійсненні дискреційних повноважень (дискреційної влади).

З огляду на це, доцільним є дослідження дискреційних повноважень (дискреційної влади) органів виконавчої влади як правового ресурсу (можливості) адміністративно-правового регулювання виконавчо-розпорядчої діяльності.

Питанням механізму адміністративно-правового регулювання приділяли певну увагу такі вчені-юристи: В. Авер'я-

нов, С. Алексєєв, О. Бандурка, Ю. Битяк, Т. Білозерська, В. Борденюк, В. Галунько, Н. Гнидюк, Є. Додіна, Р. Калюжний, І. Козара, І. Коліушко, В. Колпаков, В. Котюк, В. Малиновський, В. Тимощук, В. Селіванов та інші. Однак, у тому аспекті, який сформульований в якості предмета даної статті, комплексних досліджень практично не існує.

У науковій літературі адміністративно-правове регулювання визначають як цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових заходів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства й держави [1, с. 88, 89].

Цікавою вбачається позиція В. Теремецького, який підкреслює, що адміністративно-правове регулювання, як кожна соціальна категорія, має відповідні ознаки, що вирізняють його серед інших видів регулювання. Він переконує, що адміністративно-правове регулювання становить собою: а) дію (вплив) держави на суспільні відносини, що виникають між їх суб'єктами; б) здійснюється за допомогою відповідних правових засобів, сукупність яких утворює механізм адміністративно-правового регулювання; в) має на меті упорядкування державно-владних відносин; г) встановлює юридичні права та обов'язки учасників адміністративно-правових відносин, що упорядковуються [2, с. 52].

Слід погодитися з тими вченими - адміністративістами, які стверджують, що механізм адміністративно-правового регулювання утворює система адміністративно-правових засобів (елементів), за допомогою яких здійснюється правове регулювання та впорядкування суспільних відносин у сфері управління. До структури цього механізму насамперед входять норми адміністративного права, акти їх тлумачення та акти їх реалізації, а також адміністративно-правові відносини [1, с. 51]. При цьому, адміністративно-правові норми - правила поведінки, які встановлюються чи санкціонуються державою і є обов'язковими для виконання, виступають в якості обов'язкового елемента цього механізму [3, с. 14]. В. Галунько називає такі складові елементи механізму адміністра-

тивно-правового регулювання: 1) норми адміністративного права та їх зовнішнє вираження – джерело права; 2) публічну адміністрацію; 3) принципи діяльності публічної адміністрації; 4) індивідуальні акти публічної адміністрації; 5) адміністративно-правові відносини; 6) форми адміністративного права; 7) тлумачення норм адміністративного права; 8) методи адміністративного права; 9) процедури реалізації адміністративно-правових норм.[4, с. 92-93].

Ми погоджуємось з позицією В. Авер'янова, який під терміном «публічна адміністрація» пропонує розуміти сукупність органів виконавчої влади та органів виконавчого самоврядування, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції [5, с. 117].

Органи виконавчої влади виступають носіями функцій держави, займають особливе місце у системі державних органів, є суб'єктами управління, які наділені дискреційними повноваженнями. На думку О.Коренева, це пояснюється тим, що, «по-перше, в силу характеру своєї виконавчо-розпорядчої діяльності органи управління найбільш часто в процесі вирішення найрізноманітніших питань управління застосовують адміністративно-правові норми. По-друге, це найчисленніша і різноманітна ланка в системі органів держави» [6, с. 63].

Норми права, які передбачають або безпосередньо закріплюють дискреційні повноваження органів виконавчої влади (*дискреційні норми права*), присутні в системі публічного права на рівні як матеріальних, так і процесуальних норм права та мають міжгалузевий, комплексний характер. Однак, їх місце у механізмі адміністративно-правового регулювання не визначено.

Органи виконавчої влади всіх рівнів, їх посадові особи, як учасники суспільних відносин, є носіями передбачених адміністративно-правовими нормами прав і обов'язків (*юридично-владних повноважень*), котрі здатні ці права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати [7, с. 178]. Дискреційні норми надають органам виконавчої влади право на вчинення певних дій. Однак їх особливістю є відсутність конкретної моделі поведінки, в них не закріплюються конкретні права і обов'язки.

Діяльність органів виконавчої влади має прерогативний характер у зв'язку з тим, що поява нових, не урегульованих чинним законодавством суспільних відносин, викликає необхідність їх негайної регламентації [8, с. 36].

Дискреція органічно вплетена в зміст адміністративної правосуб'єктності і складає основу дискреційної влади вказаних суб'єктів адміністративного права. Дискреційні права являють собою єдине ціле з правами та обов'язками реалізувати владний вплив, вид і міру можливої поведінки по відношенню до об'єкта управлінського впливу; їх обґрунтовано називають дискреційними повноваженнями. Це – особлива частина повноважень, що наділяє органи виконавчої влади «правом використання адміністративного розсуду при вирішенні відповідних загальних питань чи індивідуальних адміністративних справ» [9, с. 155]. На думку В. Авер'янова, вони можуть бути передбачені саме у змісті компетенції органу виконавчої влади або посадової особи, як можливість на свій розсуд обирати той чи інший варіант використання наданих прав і обов'язків [7, с. 265].

Дискреційні правомочності (*суб'єктивні права*), з точки зору адміністративної правосуб'єктності, це «надана та гарантована державою шляхом закріплення в правових нормах міра можливої (дозволеної) поведінки» суб'єкта управління [7, с. 191].

Саме зв'язок дискреції з правом обумовлює правовий аспект її дослідження. Звідси, дискреційні повноваження являють собою найважливіший функціональний засіб виконавчо-розпорядчої діяльності, який забезпечує можливість самовизначення в публічно-правовій сфері, що виражається у виборі та реалізації суб'єктами управління власної юридично-значимої позиції.

Ступінь адекватності діяльності органів виконавчої влади та її кінцевих результатів відображається в реалізації їх дискреційних повноважень у взаємовідносинах з громадянами та є джерелом як позитивних дискреційних тенденцій виконавчо-розпорядчої діяльності, так і негативних, які нерідко набувають характер дискреційного свавілля.

Дискреційні повноваження органу виконавчої влади є правом здійснювати владний вплив до вступу його в конкретне

правовідношення. Вони описують лише максимальні межі правомірної поведінки посадових осіб органу виконавчої влади, тобто носять лише модельний характер. У разі відсутності необхідних юридичних фактів дискреційні повноваження можуть залишитися лише моделлю поведінки, потенційною можливістю виникнення відповідних прав і обов'язків.

Дискреційні повноваження реалізуються тільки в тих випадках, коли фактичні відносини носять настільки різноманітний характер, що конкретну ситуацію неможливо вмістити у визначений набір правових конструкцій. Це означає, що міра адміністративного розсуду, яка надається органам виконавчої влади, повинна бути винятком із загального правила.

С. Течієв називає випадок, коли можливо надавати державному органу певну свободу розсуду - це ситуації, які вимагають врахування психофізичного стану людської особистості, коли дискреційне право, що надається державному органу, є єдиною формою реалізації іншим суб'єктом права своєї правосуб'єктності [10].

Роль дискреційних повноважень суб'єктів управління (органів виконавчої влади, їх посадових осіб) проявляється в тому, що виконавчо-розпорядча діяльність здійснюється на основі суб'єктивного сприйняття і владної оцінки обставин, умов і дій, від якої залежить характер і результати цієї діяльності. Вивчення правової діяльності органів виконавчої влади через призму реалізації дискреційних повноважень дозволяє розкрити глибинні чинники механізму реалізації останніх.

Реалізацію дискреційних повноважень суб'єктів управління доцільно розглядати в аспекті адміністративного розсуду. По-перше, даний аспект продуктивний з точки зору володіння органами виконавчої влади (їх посадовими особами) автономією волі, що виражається у свободі самовизначення суб'єкта управління при реалізації поставлених перед ним завдань у різних сферах життєдіяльності. По-друге, виконавча влада, з точки зору парадигмального її трактування, дозволяє інтегровано, в сукупному порядку, використовувати категорію адміністративного розсуду в якості загальної, іманентної властивості статусу органів виконавчої влади, наділених

дискреційними повноваженнями. По-третє, оскільки дискреційні повноваження реалізуються за допомогою вольового впливу, що складає сутнісну властивість виконавчої влади (*влади взагалі*), то дослідження дискреційних повноважень може бути продуктивним для вдосконалення ефективності механізму адміністративно-правового регулювання взаємовідносин публічної адміністрації та громадян.

Таким чином, взаємовідносини органів виконавчої влади з громадянами характеризуються тим, що пов'язані з рішенням юридично значущих питань і здійснюються за допомогою адміністративного розсуду суб'єктів управління, шляхом прояву волі, юридично значимого вольового впливу, тобто реалізації дискреційних повноважень (дискреційної влади). Така діяльність здійснюється на професійній основі спеціальними суб'єктами, тому є професійною. Дискреція, опосередковуючи майже всі форми діяльності суб'єктів управління, справляє істотний вплив як на саму діяльність, так і на результати цієї діяльності. В контексті виконавчо-розпорядчої діяльності дискреційні повноваження органів виконавчої влади, детерміновані потребами їх реалізації, становлять суть і зміст диспозитивності (*можливості вільного розпорядження суб'єктом управління його правами*) як фактора здійснення дискреційних (суб'єктивних) прав. Ініціатива суб'єктів управління, варіанти їх правової поведінки або дій залежать від їх дискреційних повноважень (*дискреційної влади*).

На нашу думку, проблема реалізації дискреційних повноважень (*дискреційної влади*) органів виконавчої влади набуває особливого значення. Вивчення їх сутності і змісту як засобу правової діяльності дозволяє ставити питання про їх адекватність і оптимізацію в контексті різних аспектів, у тому числі в контексті перспективної або ретроспективної відповідальності за їх здійснення. При такому підході дана проблема може претендувати на дослідницький статус в якості предмета адміністративно-правового аналізу.

Вважаємо, що норми права, які передбачають або безпосередньо закріплюють дискреційні повноваження органів виконавчої влади, варто виділяти в якості дискреційних норм права з метою реалізації прав і свобод громадян.

Зазначене дозволить запровадити істотну модернізацію механізму взаємовідносин громадян з органами публічної адміністрації, їх посадовими особами та досягти повноцінної реалізації належних громадянам прав і свобод, дієвої охорони їх та захисту у разі порушення.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України: основні категорії та поняття: навч. посіб. [В.І. Загуменник, В.В. Мусієнко, В.В. Проценко; за заг. ред. О.Х. Юлдашева]. – Бендери; К.: Поліграфіст, 2010. – 512 с.
2. Теремецький В.І. Поняття адміністративно-правового регулювання у сфері оподаткування / В.І. Теремецький // Держава та регіони. Серія «Право». – 2012. – № 1 (35). – С. 50–54.
3. Адміністративне право України: підруч. / За заг. ред. С.В. Ківалова. – О.: Юрид. л-ра, 2003. – 896 с.
4. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття): монографія: [В.В. Галунько, В.І. Олефір, М.П. Пихтін, О.О. Онищук, Ю.В. Гридасов, М.М. Новіков, У.О. Палієнко, І.А. Дьомін, О.М. Єщук]; / за заг. редакцією В.В. Галунька. – Херсон: ВАТ «Херсонська міська друкарня», 2010. – 376 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL: <http://www.law-property.in.ua/images/books/arupvsu.pdf>.
5. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії / В.Б. Авер'янов // Право України. – 2003. – № 5. – С. 117-122.
6. Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. – М.: «Юрид. лит.», 1978. – 144 с.
7. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
8. Адміністративне право. Загальна частина. Навч. посіб. – К.: ТОВ «Центр учбової літератури», 2011. – 216 с.
9. Крупчан О.Д. Органи виконавчої влади: питання компетенції: Монографія / О.Д. Крупчан. – К.: КНЕУ, 2012. – 255 с.
10. Течиев С.Р. Компетенция исполнительных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (на примере Республики Северная Осетия – Алания). Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Течиев С.Р. – Ростов-на-Дону, 2010. – 27 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL: <http://www.dissercat.com/content/kompetentsiya-organov-ispolnitelnoi-vlasti-subektov-rossiiskoi-federatsii>.

*Гусар О. А.,
старший викладач кафедри
конституційного і адміністративного права
Національного авіаційного університету*

НАГЛЯД ЗА БЕЗПЕКОЮ ПОЛЬОТІВ ЦИВІЛЬНОЇ АВІАЦІЇ У СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ГРОМАДЯН ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Важливим компонентом забезпечення прав громадян органами публічної адміністрації є організація безпечного використання авіаційного транспорту під час пасажирських перевезень. Значний обсяг функцій у цій сфері виконують структури з організації повітряного руху.

Система організації повітряного руху, як частина аеронавігаційної системи, складається з наземних та повітряних компонентів організації повітряного руху (далі – ОрПР), а також людських ресурсів, процедур та обладнання (технічні засоби та програмне забезпечення), що використовуються для реалізації завдань з організації повітряного руху, а також передбачає наявність систем зв'язку, навігації та спостереження.

Основним завданням нагляду за безпекою польотів у системі ОрПР є отримання доказів того, що система ОрПР відповідає визначеним рівням безпеки польотів, стандартам і рекомендованій практиці міжнародних авіаційних організацій, членом яких є Україна, вимогам законодавства України та національним нормативно-правовим актам в частині, що стосується системи ОрПР.

Державний контроль та нагляд за безпекою польотів у системі організації повітряного руху покладено на Державну авіаційну службу України (далі – Державіаслужба) відповідно до Положення про Державну авіаційну службу України, введеного в дію постановою Кабінету Міністрів України від 08.10.2014 № 520 [1].

Україна, як член Європейської організації з безпеки аеронавігації (далі – Євроконтроль), створює всі умови для впровадження Імплементацийного Регламенту Євросоюзу щодо

нагляду за безпекою польотів при організації повітряного руху та аеронавігаційному обслуговуванні (IR EC 1034/2011 від 17.10.2011, далі - IR-SO) в рамках парафованої у листопаді 2013 року Угоди між Україною та Європейським союзом і його державами – членами про Спільний авіаційний простір. Тому нормативне регулювання процесу нагляду за безпекою польотів у системі організації повітряного руху забезпечується Положенням про нагляд за безпекою польотів у системі організації повітряного руху (далі - Положення) [2], яке розроблене та відповідає Регуляторним вимогам з безпеки польотів з питань нагляду за безпекою польотів (ESARR 1 «Нагляд за безпекою польотів при організації повітряного руху»).

Державіаслужба відповідно до міжнародних стандартів (Додаток 19 «Управління безпекою польотів» до Конвенції про міжнародну цивільну авіацію (м. Чикаго, 1944 р.) Міжнародної організації цивільної авіації (далі – ІКАО)) та Повітряного кодексу України (стаття 15 п.4) [2] взяла на себе відповідальність за організацію та забезпечення діяльності з нагляду за безпекою польотів у системі організації повітряного руху, створення елементів планування, проведення діяльності з нагляду, аналізу отриманої інформації, моніторингу усунення недоліків та постійної відповідності регуляторним вимогам провайдерів аеронавігаційного обслуговування, підготовки та підтримання компетентності інспекторського персоналу.

Дослідження свідчать, що функції відповідальності при здійсненні нагляду за безпекою польотів у системі ОрПР розподілені на чотири рівня: вищий керівний, безпосередній керівний, організаційний рівень, виконавчий рівень [3].

До вищого керівного рівня відповідальності віднесено функції контролю за організацією діяльності із нагляду, гарантування забезпечення відповідними ресурсами, відповідність системи ОрПР встановленим вимогам, прийняття управлінських рішень по покращенню, оптимізації діяльності з нагляду, у т.ч. по змінах регуляторних вимог з нагляду.

Безпосередній керівний рівень відповідальності здійснює діяльність з нагляду у системі організації повітряного руху, щорічне та поточне планування проведення аудитів з безпеки

польотів сертифікаційних перевірок та інших інспекторських перевірок, підготовкою, проведенням та завершенням наглядової діяльності у системі організації повітряного руху, контроль за станом людських ресурсів, їх аналіз, організація підготовки інспекторського складу та контроль за компетентністю, порядком допуску до інспекторської діяльності, захисту отриманої від провайдерів інформації, прийняття управлінських рішень щодо правозастосування, прийнятності планів усунення недоліків та визначення ступеня ризику безпеки польотів при організації діяльності провайдерами аеронавігаційного обслуговування, у т. ч. при провадженні операційних змін, надання пропозицій щодо визнання та залучення, у разі необхідності, визнаних організацій або їх незалежних представників.

До організаційного рівня відповідальності віднесено розробку річних та поточних планів регуляторних аудитів на підставі отриманої інформації та контроль за його виконанням, надання пропозицій по залученню інспекторського складу до проведення аудитів, контроль за здійсненням підготовки та підтриманням кваліфікації аудиторів, безпосередня організація аудитів з безпеки польотів, сертифікаційних перевірок, забезпечення звітності щодо проведеної діяльності з нагляду та контролю за її ефективністю.

Виконавчий рівень передбачає безпосереднє дотримання процедур, визначених керівництвом інспектора по проведенню аудитів з безпеки польотів (в якості голови або члена комісії у відповідності до попереднього розподілу обов'язків та відповідних вказівок).

Нагляд за безпекою польотів у системі ОрПР здійснюється над повітряним простором в межах державного кордону України, повітряного простору над відкритим морем, у якому відповідальність за забезпечення безпеки польотів покладена на Україну на підставі міжрегіональної угоди країн Чорноморського регіону та Поправкою ІКАО до європейського аеронавігаційного плану EUR/NAT 96/38-ATS від 17.02.1997 та частину повітряного простору Словацької республіки на підставі двосторонньої Угоди між КМУ та урядом Словацької Республіки про передачу відповідальності за

забезпечення обслуговування повітряного руху та про експлуатацію міжнародного аеропорту Ужгород.

Загальна площа повітряного простору, де відповідальність за обслуговування повітряного руху покладена на Україну, складає 776 266 км².

До процедур визначення відповідності провайдера встановленим регуляторним вимогам у системі ОрПР належать аудити з безпеки польотів, а також моніторинг відповідності фактичного стану безпеки польотів встановленим критеріям з безпеки польотів (фактичного рівня безпеки польотів на підставі серйозності і кількості ідентифікованих недоліків/невідповідностей, кількості подій з безпеки польотів, що були зафіксовані та фактичного стану системи повідомлень з безпеки польотів, оцінки функціонування систем управління безпекою польотів).

Суб'єктами аудитів з безпеки польотів є провайдери аеронавігаційного обслуговування, які надають наступні види аеронавігаційного обслуговування повітряним суднам на всіх етапах польоту або виконують функції організації повітряного руху: диспетчерське, польотно-інформаційне та аварійне обслуговування; повітряного руху; організація використання повітряного простору; організація потоків повітряного руху; радіотехнічне забезпечення (зв'язок, навігація, спостереження); обслуговування аеронавігаційною інформацією; метеорологічне обслуговування [4].

Нагляду за безпекою польотів підлягають всі провайдери аеронавігаційного обслуговування, які надають послуги на території України, що включені до Реєстру провайдерів аеронавігаційного обслуговування та організації повітряного руху, затвердженого наказом Державіаслужби України від 30.01.2013 № 78.

Наразі зареєстровано 33 провайдера аеронавігаційного обслуговування. Основним національним провайдером аеронавігаційного обслуговування в повітряному просторі України є Украерорух.

Структурним підрозділом Державіаслужби, що виконує обов'язки з нагляду за діяльністю провайдерів аеронавігаційного обслуговування, є департамент аеронавігації. Без-

посередні обов'язки з організації та проведення аудитів з безпеки польотів у системі ОрПР покладено на відділ сертифікації та нагляду за діяльністю провайдерів аеронавігаційного обслуговування департаменту аеронавігації.

До процедур визначення відповідності провайдера встановленим вимогам, правилам, процедурам у системі ОрПР належать планові та позапланові заходи — аудити. Відповідно до п.3.1.1. Положення¹ виділяють такі види аудитів: а) зовнішній аудит; б) внутрішній аудит; в) цільовий аудит.

Основною метою аудитів є визначення відповідності: провайдера національному авіаційному законодавству; належної якості ОрПР; персоналу та його рівня підготовки встановленим вимогам; технічного оснащення цілям з безпеки у системі ОрПР.

Об'єктами зовнішніх та цільових аудитів повноважного органу є провайдери (їх структурні підрозділи), що здійснюють діяльність, пов'язану з аеронавігаційним обслуговуванням повітряного судна.

Зовнішні аудити провайдерів (їх структурних підрозділів), що здійснюють діяльність, пов'язану з аеронавігаційним обслуговуванням, здійснюються повноважним органом з періодичністю один раз на півтора року.

Внутрішні аудити здійснює провайдер у межах системи управління безпекою на підприємстві.

Зовнішні та цільові аудити проводяться представниками повноважного органу незалежно від проведення внутрішніх та цільових аудитів, які здійснює провайдер у межах системи управління безпекою у системі ОрПР на підприємстві.

За результатами аудитів повноважний орган в межах повноважень, визначених у положенні про цей орган, може видавати такі розпорядчі документи: приписи; розпорядження; рішення з безпеки польотів.

Результати проведення повноважним органом та провайдером з аеронавігаційного обслуговування аудитів можуть враховуватися під час сертифікації як доказова база щодо відповідності кожного структурного підрозділу провайдера, який надає послуги з аеронавігаційного обслуговування, сертифікаційним вимогам.

З метою усунення недоліків, виявлених за результатами аудитів (забезпечення зворотного зв'язку) в системі нагляду за безпекою польотів, повноважний орган складає річні звіти з безпеки польотів у системі ОрПР, які доводяться до відома всіх провайдерів для аналізу та вжиття відповідних заходів. За потреби можуть складатися проміжні звіти з безпеки польотів залежно від обставин, які вимагають вжиття певних заходів з безпеки польотів провайдерами на рівні стратегічного планування та розвитку.

Таким чином, систему організації повітряного руху цивільної авіації необхідно визначати як специфічний компонент забезпечення прав громадян органами публічної адміністрації.

Список використаних джерел:

1. Про затвердження Положення про нагляд за безпекою польотів у системі організації повітряного руху та змін до деяких нормативно-правових актів: Наказ Мінтрансу від 31.05.2010 №320 [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE17741.html.
2. Повітряний кодекс України від 19.05.2011 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР) – 2011. – № 48-49. – Ст. 536.
3. Колпаков В.К. Режим повітряного простору: адміністративно-правова детермінація / В. К. Колпаков // Юридична освіта та юридична наука в Україні: витоки, сучасність, перспективи : Тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 16 – 17 жовтня 2014 року / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. – Запоріжжя : ЗНУ, 2014. – С. 78-80.
4. Hussar O. A. Staff of public administration [Electronic resource] / O. A. Hussar / Legal research electronic journal. – 2013. – P. 69-72. – Режим доступу до журн.: <http://lsej.org.ua/index.php/nomeri-zhurnalu>

*Крахмальова К. О.,
здобувач Інституту держави і права
і.м. В. М. Корецького НАН України*

ДО ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ВИБОРЧИХ ПРАВ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ

На сьогодні, за даними Міністерства соціальної політики України в Україні на обліку перебуває близько 1,5 мільйонів внутрішньо переміщених осіб (надалі – **ВПО**) [1]. При цьому їх реальна кількість, враховуючи тих осіб, які на обліку не перебувають, ще більша.

Профільний Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» № 1706-VII від 20 жовтня 2014 року (надалі – «**Закон про ВПО**») у ч. 1 ст. 1 визначає, що такою особою є «громадянин України, який постійно проживає в Україні, якого змусили або який самостійно покинув своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру» [2].

Тобто, ВПО є громадянами України з відповідними правами, свободами і обов'язками, визначеними Конституцією і законами України, а також наділені рядом додаткових прав і обов'язків, що впливають з їх спеціального адміністративно-правового статусу і виникли у зв'язку з фактом внутрішнього переміщення. Наприклад, до останніх можна віднести право на безоплатне тимчасове проживання протягом шести місяців з моменту взяття їх на облік у житлі, наданому органами виконавчої влади, місцевого самоврядування чи приватними особами; право на отримання гуманітарної і благодійної допомоги; на безкоштовний проїзд до свого колишнього місця проживання, якщо зникнуть обставини, що зумовили переміщення; обов'язок повідомляти про зміну фактичного місця проживання протягом 10 днів і раз на шість місяців з'являтися до відповідного органу міграційної політики тощо [2].

Загальний адміністративно-правовий статус ВПО як громадян України, що постійно проживають у ній, передбачає, що «ВПО користуються тими ж правами і свободами відповідно до Конституції, законів та міжнародних договорів України, як і інші громадяни, що постійно проживають в Україні. І при цьому забороняється їх дискримінація при здійсненні ними будь-яких прав і свобод на підставі, що вони є внутрішньо переміщеними особами» [2].

Що, зокрема, має розповсюджуватись і на можливість реалізації ВПО їх виборчих прав – пасивного і активного, в тому числі і на місцевих виборах. Адже відповідно до ч. 1 ст. 38 Конституції України громадяни мають право не лише бути обраними, а й обирати своїх представників до органів державної влади і місцевого самоврядування. Вибори, за ч. 1 ст. 71 «є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування». А умови участі у них передбачені у ст. 70, за якою «право голосу на виборах... мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років. Не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недієздатними». І це єдині конституційні обмеження для реалізації активного виборчого права.

Тим не менше, за підрахунками експертів, на сьогодні 1,2 мільйони громадян – ВПО не можуть реалізувати своє активне виборче право на місцевих виборах [3]. Цього не дозволяє їм новий Закон України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року № 595-VIII (надалі – «**Закон про вибори**») [4]. Хоча за ч. 3 ст. 22 Конституції України не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів. Забороняє дискримінацію при здійсненні виборчих прав і ст. 1 Протоколу № 12 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, ратифікованого Україною [5], і Керівні принципи ООН з питань переміщення осіб в межах країни [6], і Закон про ВПО, і Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» (надалі – «**Закон про свободу пересування**») [7].

Як так сталося?

Ст. 3 нового Закону про вибори передбачає, хто і за яких умов має право на здійснення пасивного виборчого права. Ці умови дещо відрізняються залежно від того, кого саме обирають: для виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим і для виборів депутатів обласної ради достатньо (1) мати право голосу за ст. 70 Конституції України та (2) проживати на території в межах відповідного виборчого округу. Для виборів депутатів районної ради, сільської, селищної, міської ради, районної у місті ради, а також сільських, селищних, міських голів та старост, крім вищезазначених умов, потрібно ще належати до відповідної територіальної громади.

При цьому за ч. 3 ст. 3 Закону про вибори «належність громадянина до відповідної територіальної громади та проживання його на відповідній території визначається його зареєстрованим місцем проживання».

Згідно з абз. 7 ст. 3 Закону про свободу пересування реєстрацією місця проживання особи є внесення інформації до Єдиного державного демографічного реєстру та до паспортного документу. При цьому список вимог і документів, що подаються для здійснення такої реєстрації місця проживання за ст. 6 Закону не є занадто обтяжливим: подається заява, документ, до якого будуть внесені відомості (для повнолітніх осіб – це паспорт), квитанція про сплату державного мита або підтвердження звільнення від нього, документ про право на проживання в житлі, соціальній установі, закладі чи військовій частині, військовий квиток чи посвідчення про приписку (якщо особа має її мати), документи, що підтверджують особу і повноваження представника, якщо реєстрація здійснюється через представника. Плюс, необхідною умовою реєстрації за новим місцем проживання є зняття з реєстрації за старим, що можна зробити одночасно з новою реєстрацією, а тому ця процедура не пов'язана з необхідністю наражати своє життя і здоров'я на небезпеку, подорожуючи до районів проведення АТО чи окупованого Криму. Здійснюється реєстрація місця проживання в день подання особою документів.

Вимога наявності саме зареєстрованого місця проживання (і відповідно, зняття з реєстрації у іншому місці) дійсно є

новелою нового Закону про вибори і у старому Законі України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10 липня 2010 року [8] використовувалось значно ліберальніше формулювання – «місце проживання» на відповідній території [9]. Закон дійсно було прийнято в час, коли в Україні вже існувала велика кількість ВПО, для яких може бути проблематичною така реєстрація місця проживання, і тому «прив'язка» можливості реалізації пасивного виборчого права до факту реєстрації може бути і найімовірніше є дискримінаційною [9]. Ця норма у її теперішньому формулюванні дійсно порушує ряд конституційних, міжнародно-правових і законодавчих гарантій реалізації виборчого права внутрішньо переміщеними громадянами України. Насамперед, вона порушує сам Закон про свободу пересування, де у ч. 2 ст. 2 чітко передбачено, що «реєстрація місця проживання чи місця перебування особи або її відсутність не можуть бути умовою реалізації прав і свобод, передбачених Конституцією, або підставою для їх обмеження».

Але з іншого боку – держава має мати механізми контролю і запобігання зловживанням під час виборчого процесу. ВПО є особливо вразливою категорією громадян, а тому вірогідність неправомірних методів тиску і впливу на них з боку різних політичних сил теж є високою. Чи може держава тут займати патерналістичну позицію і обмежувати можливість реалізації права з метою захисту інтересів і прав інших громадян? Вважаємо, що це неприпустимо робити в спосіб, який порушує міжнародні і національні норми і є дискримінаційним, і зазначена норма має бути скасована, інакше можна очікувати не лише обурення міжнародної спільноти і правозахисних організацій, а і звернень до національних і міжнародних судів (наприклад, Європейського суду з прав людини після вичерпання всіх заходів національного захисту). Проте, інший механізм забезпечення реалізації пасивного виборчого права ВПО, який унеможлилював би зловживання, міг би бути прийнятним за умови, що було б знайдено баланс між інтересами цих громадян, приймаючих громад, держави і суспільства в цілому.

Список використаних джерел:

1. Дурнева Т. Виборчі права переселенців: бути чи не бути? [Електронний ресурс] / Т. Дурнева. – Режим доступу http://blogs.lb.ua/tetyana_durneva/316643_viborchi_prava_pereselentsiv-buti_chi.html.
2. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб [Електронний ресурс]: закон України [прийнято Верхов. Радою 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.
3. Відкрите звернення до Президента України, Голови Верховної Ради України, голови комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя від правозахисних, аналітичних громадських організацій та організацій, що опікуються проблемами внутрішньо переміщених осіб від 7 жовтня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://www.opora.ua/org/news/8867-vidkryte-zvernennja-do-prezydenta-ukrajiny-golovy-verhovnoji-rady-ukrajiny-golovy-komitetu-verhovnoji-rady-ukrajiny-z-pytan-pravovoji-polityky-ta-pravosuddja-vid-pravozahysnyh-analitychnyh-gromadskyh-organizacij-ta-organizacij-sheho-opikujutsja-problemamy>.
4. Про місцеві вибори [Електронний ресурс]: закон України [прийнято Верхов. Радою 14 липня 2015 р. № 595-VIII]. – Режим доступу <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.
5. Протокол № 12 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (ETS No. 177) [Електронний ресурс]: міжнародний договір, ратифікований законом України [прийнятим Верхов. Радою 9 лютого 2006 р. № 3435-IV]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3435-15> (закон про ратифікацію) та http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_537 (Протокол № 12).
6. Guiding Principles on Internal Displacement [Electronic Resource]. – Mode of access: <http://www1.umn.edu/humanrts/instreet/GuidingPrinciplesonInternalDisplacement.htm> (viewed on October 15, 2015). – Title from the screen.
7. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні [Електронний ресурс]: закон України [прийнято Верхов. Радою 11 грудня 2003 р. № 1382-IV]. – Режим доступу <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1382-15>.
8. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів [Електронний ресурс]: закон України [прийнято Верхов. Радою 10 липня 2010 р. № 2487-VI]. – Режим доступу <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2487-17>.
9. Мартиновська А. Позбавлені права на вибір [Електронний ресурс] / А. Мартиновська. – Режим доступу <http://precedent.in.ua/ru/index.php?id=1444378837>.

*Рой О.В.,
аспірант Київського університету
права НАН України*

ДО ПРОБЛЕМИ ЮРИСДИКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ

Кожна держава зацікавлена у таких засобах формування та діяльності судової влади, які відповідали б її політиці та підтримувалися населенням. Світова практика свідчить, що Україна може досягти високого рівня ефективності судової системи та повернути довіру населення до судів.

Починаючи з 2014 року, в Україні відбувається ряд змін в різних сферах суспільного життя, не є виключенням і судова влада. Головними гаслами її реформування стали електронне судочинство, підзвітність, компетенція, незалежність та прозорість.

Відповідно до частини 2 статті 124 Конституції України, юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі.[1] У зв'язку із прийняттям Закону України «Про судоустрій України» та, пізніше, Закону України «Про судоустрій і статус суддів», було визначено правові засади організації судової влади та здійснення правосуддя в Україні, систему судів загальної юрисдикції, основні вимоги щодо формування корпусу професійних суддів, систему та порядок здійснення суддівського самоврядування, а також встановлено загальний порядок забезпечення діяльності судів та врегульовано інші питання судоустрою держави.

І хоча протягом майже 10 років функціонування адміністративних судів напрацьовано чимало практики, проте, існує ряд проблем у визначенні їх юрисдикції. З метою вирішення цієї проблеми, забезпечення правильного й однакового визначення юрисдикції адміністративних судів суди вищих інстанцій дають відповідні роз'яснення.

Питання юрисдикції визначено у статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України (надалі за текстом – КАС України). Стаття визначає предмет адміністративної юрисдикції, тобто коло справ, які належить розглядати за правилами-

ми адміністративного судочинства та спрямована на відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів судової юрисдикції та на запобігання спорам щодо юрисдикції. Вона встановлює категорії справ, які належать до адміністративної юрисдикції і мають вирішуватися за правилами адміністративного судочинства, а також встановлює перелік справ, на які не поширюється компетенція адміністративних судів [2].

Розвиток адміністративних процесуальних відносин, створення адміністративних судів, поглиблення ринкових відносин у державі та необхідність посилення забезпечення суб'єктивних прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб потребують нових підходів і наукових досліджень з урахуванням політичних, соціальних, економічних чинників у адміністративно-процесуальній сфері, за допомогою якої мають здійснюватися основні заходи подолання протистояння держави і людини [3].

Згідно статті 17 КАС України, юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку з здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій, а також у зв'язку з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму. Юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема:

1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;

2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;

3) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень;

4) спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів;

5) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України;

6) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму;

7) спори фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації.

Юрисдикція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи:

1) що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України;

2) що належить вирішувати в порядку кримінального судочинства;

3) про накладення адміністративних стягнень;

4) щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції [4].

За межами предмету адміністративної юрисдикції знаходиться законодавча діяльність і діяльність щодо ухвалення судових рішень. Дипломатичні спори, які виникають в рамках міжнародного публічного права і за змістом також є публічно-правовими, також не належать до предмету адміністративної юрисдикції, оскільки вони не можуть розглядатися національними судами [5].

Слід підтримати запропонований у наукових колах підхід щодо неможливості включення до юрисдикції адміністративних судів спорів за зверненнями суб'єктів владних повноважень [6, с.15], зважаючи на саму ідею запровадження адміністративної юстиції як інституту судового захисту прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб у публічно-правових відносинах [7, с.7]. Адже на практиці адміністративні суди, які б мали забезпечувати реалізацію конституційного принципу відповідальності держави за свою діяльність перед громадянами, досить часто ухвалюють рішення, які далекі від відновлення порушених прав громадян, захисту їх законних інтересів. Причин тут багато; в їх числі можна виокремити заполітизованість адміністративних судів, неналежний фахово-професійний рівень суддівського корпусу, надмірну тривалість судового розгляду окремих справ, недосконалість процесуально-правового забезпечення адміністра-

тивного судочинства, низьку ефективність виконання судових рішень, їх фактичну залежність від публічної влади [8, с. 23]. Так, підставою звернення до Окружного адміністративного суду м. Києва адвокатів С. Лапутька, Д. Димова, Н. П'ятибрат та Є. Стельмаха у відомій справі за кредитами для учасників АТО стало небажання Кабміну, попри норми Закону, розробляти процедуру звільнення учасників АТО від сплати процентів за кредитами [9]. У судовій практиці були також випадки, коли суб'єкт владних повноважень звертався із позовом до адміністративного суду і притягував фізичних (юридичних) осіб як відповідачів у випадках, які передбачені підзаконними нормативними актами, а не законами, як того вимагає п.5 ч.4 ст.50 КАСУ; суди відкривали провадження за позовами, не враховуючи відсутність у суб'єкта владних повноважень передбаченого законом права на звернення до адміністративного суду (п.4 ст.17 КАСУ) [10, с.39].

У зв'язку з цим варто підтримати позицію професора О.П. Рябченко, що при визначенні юрисдикції адміністративних судів законодавець має виходити не із специфіки діяльності суб'єктів владних повноважень, а з конкретних порушень прав і свобод громадян, прав та законних інтересів юридичних осіб у публічно-правових відносинах.

Особливо актуалізувалися під час практичного застосування норм КАСУ питання розмежування компетенції між адміністративними судами та іншими спеціалізованими судами і судами загальної юрисдикції, в тому числі в окремих категоріях справ (зокрема, майнового характеру), предметом оскарження в яких є рішення суб'єктів владних повноважень, які приймаються у взаємовідносинах із суб'єктами господарської діяльності. Вирішення даної проблеми пов'язане з такими питаннями, як визначення загальних ознак спору про право у публічно-правових відносинах, які є сферою юрисдикційного впливу адміністративних судів; предметні особливості публічно-правових спорів тощо [11, с.8].

Щодо суб'єктів, уповноважених давати роз'яснення місцевим та апеляційним судам, пріоритет визначення підвідомчості справ адміністративної юрисдикції належить Вищому адміністративному суду України (надалі за текстом – ВАСУ),

наприклад Постанова Пленуму ВАСУ «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» від 20.05.2013. Також правом надавати роз'яснення користується Вищий Спеціалізований Суд України (надалі за текстом – ВССУ). Хоча такі роз'яснення і безпосередньо не стосуються адміністративного судочинства, проте досить частим є використання постанов щодо визначення наявності «спору про право», наприклад Постанова Пленуму ВССУ «Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ» від 01.03.2013 №3.

На проблеми розмежування компетенції між господарськими і адміністративними судами було звернено увагу в Інформаційному листі Вищого господарського суду України 07.02.2006 №01=8/30 [12].

Верховний Суд України (надалі за текстом – ВСУ) також має повноваження надавати роз'яснення, в тому числі і для ВАСУ. Зокрема, стаття 244² КАС України передбачає, що висновок ВСУ щодо застосування норми права, викладений у його постанові, прийнятій за результатами розгляду справи з підстав, передбачених пунктами 1 і 2 частини першої статті 237 цього Кодексу, є обов'язковим для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права. Висновок щодо застосування норм права, викладений у постанові ВСУ, має враховуватися іншими судами загальної юрисдикції при застосуванні таких норм права. Суд має право відступити від правової позиції, викладеної у висновках ВСУ, з одночасним наведенням відповідних мотивів [13].

Таким чином, у вітчизняній юридичній літературі домінуючою є позиція, що існуюча система розмежування юрисдикції судів є колізійною і складною для сприйняття не лише громадянами, а й професійними судьями, і, відповідно, не сприяє ефективній реалізації права особи на судовий захист, ускладнює її доступ до суду. Власне, це означає, що розмежування компетенції судів за їх юрисдикцією має не лише організаційне значення для вдосконалення системи спеціалізованих судів, а й практичну значущість для сторін у відповідних справах. Як наслідок, юрисдикція адміністративних судів,

врегульована КАС України та, відповідно, рішеннями вищих судів, які надають роз'яснення щодо застосування норм та визначення юрисдикції.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28.06.1996//Відомості Верховної Ради України, 1996, № 30, ст. 141
2. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / О.М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О.Н. Панченко, В.Б. Авер'янов [та ін.]; за заг. ред. О.М. Пасенюка. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 704 с.
3. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. / Е.Ф. Демський. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – С. 139-140.
4. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37, ст.446.
5. Основи адміністративного судочинства в Україні. (навчальний посібник для юридичних факультетів та юридичних клінік) / За заг. редакцією Александрової Н.В., Куйбіди Р.О. – К.: Конус-Ю, 2006. – 256 с.
6. Андрійко О.Ф. Адміністративне судочинство в Україні // Адміністративне судочинство в контексті європейського вибору України: зб. наук.праць. – К.:Інститут держави і права ім.В.Корецького НАНУ, 2014. – С. 10-16.
7. Педько Ю.С. Становлення та правове регулювання адміністративної юстиції в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук:12.00.07 – К., 2014. – 16 с.
8. Нагребельний В.П. Шляхи і напрями вдосконалення адміністративного судочинства в Україні.// Адміністративне судочинство в контексті європейського вибору України: зб. наук.праць. К.:Інститут держави і права ім.В.Корецького НАНУ, 2014. – С. 23-27.
9. Адвокаты добились победы в деле об отмене уплаты процентов по кредитам участников АТО // Юридическая практика [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://pravo.ua./news.php?id=0044666>
10. Перепелюк В.Г. Адміністративне судочинство: проблеми практики / В.Перепелюк. – К.: Конус-Ю, 2003. – 272с.
11. Шемшученко Ю.С. Проблеми удосконалення адміністративного судочинства в Україні.// Адміністративне судочинство в контексті європейського вибору України: зб. наук.праць. – К.:Інститут держави і права ім.В.Корецького НАНУ,2014. – С.5-9.
12. Про деякі питання, пов'язані із розмежуванням компетенції господарських і адміністративних судів: Інформаційний лист Вищого господарського Суду України 07.02.2006 № 01-8/301.
13. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37, ст. 446.

*Фесенко О.,
аспірант Класичного приватного університету*

ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

Внутрішньо переміщені особи – це відносно нова категорія громадян для українського права, що володіє спеціальним адміністративно-правовим статусом. Проблема «переселенців» повстала перед Україною лише в березні 2014 року у зв'язку з анексією Кримського півострова, але вже станом на 14 серпня 2015 року за даними УВКБ ООН їх кількість сягнула 1 438 000 осіб [1].

Актуальність даного дослідження зумовлена існуванням певної нормативної бази, що закріпила права та охоронювані законом інтереси внутрішніх переселенців, які держава повинна реалізовувати на фоні складних сучасних реалій. Крім того, дане питання являє особливий інтерес, враховуючи необхідність розбудови сервісної моделі влади в Україні.

Метою пропонованого дослідження є загальний аналіз інституційного (організаційної структури) механізму захисту прав внутрішньо переміщених осіб в Україні, виявлення його недоліків та розробка пропозицій щодо удосконалення організаційної побудови публічної адміністрації, що відповідальна за адміністрування в даній сфері.

Методологічним підґрунтям дослідження слугуватимуть наукові доробки таких дослідників: Т. Гнатюк, Є. Іванов, В. Кьолін, В. Мошняга, Р. Наджафгулієв, І. Сізов, Н. Челідзе, А. Юнусов та інших, які звертались до окремих аспектів охорони прав вимушених мігрантів.

У аспекті проблеми нашого дослідження необхідно зупинитись на визначенні категорії «публічна адміністрація» та її складових. Так, за визначенням відомого французького адміністративіста Р. Драго адміністрація – це сукупність людських і матеріальних засобів, що покликані забезпечувати виконання і застосування законів під керівництвом політич-

ної влади. Цілі адміністрації ніколи не бувають первинними, вони завжди вторинні та полягають у виконанні завдань, що визначаються для неї системою органів державної влади [2, с. 5-6]. При цьому слід погодитися з думкою українських вчених (зокрема, В. Галуцька, В. Олефіра, Т. Кравцової, І. Патерило), які відносять до складових елементів публічної адміністрації, окрім органів виконавчої влади, також юридичних осіб публічного права, органи місцевого самоврядування та інших суб'єктів при виконанні ними делегованих державою функцій. Що, в свою чергу, повністю відповідає пункту другому Рекомендації Ради Європи №К84(15) державам-членам стосовно публічно-правової відповідальності за причинену шкоду від 11 вересня 1984 року.

Стаття 11 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20.10.2014 № 1706-VII окреслює досить широке коло уповноважених центральних органів виконавчої влади, на додаток до Кабінету Міністрів, та сферу їх повноважень щодо вирішення проблем вимушених мігрантів. До них відносяться: Державна міграційна служба України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство освіти і науки України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій. Цією ж статтею передбачено накладення певних функцій у даній сфері на місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Крім того, з 3 квітня 2014 року діє гаряча лінія Міністерства юстиції для надання правової допомоги переселенцям з Криму, тож Міністерство юстиції також сприяє внутрішнім переселенцям у реалізації наданих їм Конституцією та спеціальним законодавством прав. Певну роль відіграє в питанні розселення переселенців і Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, до відання якого відноситься інформаційний ресурс www.vro.gov.ua, на якому розміщується інформація про наявне житло та робочі місця для громадян, які переселяються з тимчасово окупованої території АР Крим та районів ведення антитерористичної операції в інші регіони України.

Слід констатувати розпорошеність уповноважених органів у даній сфері, відсутність чіткого визначення їх компетенції, що викликає складність їх взаємодії як між собою, так і з самими переселенцями та громадянським суспільством.

Наприклад, тією ж статтею 11, в частині 7, акцентується увага на можливості взаємодії органів влади з громадськими об'єднаннями, волонтерськими, благодійними організаціями, фізичними та юридичними особами. В Україні дійсно активно діють такі потужні громадські організації, як: громадський рух «Схід-SOS», «Будинок друзів», «КримSOS», «Союз вимушених переселенців», благодійний фонд «Кримські біженці», Фонд Руслани Лижичко, Координаційний центр переселенців, Ескадрони добра, Єдиний координаційний центр «Донбас», громадська організація «Кримська хвиля» та багато інших. Визнанням дієвості їх функціонування є надання 7 листопада 2014 року програмою розвитку ООН одного мільйону гривень сімом таким волонтерським організаціям з різних регіонів України. Більше того, нагальність вирішення проблем переселенців визнають і органи місцевого самоврядування, і громадські ради при органах виконавчої влади, прикладом чого може бути створення комісії з питань внутрішньо переміщених осіб у Громадській раді при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України ще 9 квітня 2015 року. Однак внутрішньо переміщені особи є громадянами України, основна відповідальність за реалізацію, захист інтересів та прав цих осіб повинна покладатись на державу. Адже саме державний апарат наділений відповідною компетенцією та здійснює управління суспільством на професійній основі.

Держава активно здійснює функціональну децентралізацію влади в даній сфері, залучає громадськість до допомоги їй у вирішенні проблем внутрішніх переселенців на регіональному рівні. Так, з першого вересня 2015 року розпочала роботу програма Мінсоцполітики, органів місцевої влади та громадської ініціативи КримSOS. Згідно з програмою було обрано 27 радників з питань внутрішньо переміщених осіб, із них 25 – на регіональному рівні, 2 – на центральному, що допомагають у налагодженні комунікації між переселенцями та

Міністерством соціальної політики, швидкому обміну інформацією про проблеми переселенців, зокрема, стосовно соціального захисту. Сам же проект фінансується урядом Великої Британії.

Суттєвим досягненням у захисті від порушень з боку влади прав переселенців стало введення посади Представника Уповноваженого з питань дотримання прав внутрішньо переміщених осіб та облаштування відповідного структурного підрозділу, створеного в системі органів Уповноваженого з прав людини, – єдиного органу Верховної Ради, що здійснює парламентський контроль у сфері прав людини. Створення такого інституту в нашій державі важливо в інформаційному аспекті через те, що підтверджує визнання нагальної необхідності моніторингу дотримання прав переселенців з боку спеціально створеної інституції з захисту прав людини – омбудсмена. При цьому держава не нехтує допомогою громадських організацій. Так, раніше Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та громадські організації (ГО «Центр Соціальна дія», ГО «Альменда», ГО «Право на захист», ГІ «Центр зайнятості вільних людей», ГО «Кримська діаспора» і т.п.) уклали Меморандум про створення Ресурсного центру, що здійснює моніторингові візити для оцінки потреб внутрішньо переміщених осіб у регіонах, де є місця їх компактного розміщення, аналізує чинну нормативно-правову базу та розробляє необхідні законодавчі зміни [3].

Очевидно, що така організаційна структура публічної адміністрації у даній сфері є занадто дискоординованою та перевантаженою. Необхідність постійної взаємодії з благодійними організаціями є явним свідченням неможливості влади самостійно співпрацювати з вимушеними переселенцями, виявляти їх потреби та опікуватись їх проблемами. Саме тому неодноразово - з моменту появи переселенців з окупованих територій виникали пропозиції щодо створення спеціального органу у складі уряду України, який би опікувався виключно потребами переселенців.

З 17 липня 2014 р. Кабінет Міністрів постановою № 297 нарешті утворив Державну службу України з питань Автономної Республіки Крим, міста Севастополя та тимчасово

переміщених осіб. Однак, 22 жовтня 2014 року, згідно з Постановою № 625, служба перейменована на Державну службу України з питань Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, положення про яку і досі не прийнято. Окремо проблемами кримськотатарської діаспори займається Урядовий уповноважений з питань Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, положення про якого затверджено 19 серпня 2015 року. Окремою структурою, що опікується правами вимушено переміщених осіб, є також створене у структурі Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства Державне агентство з питань відновлення Донбасу, положення про яке затверджене 26 листопада 2014 року. Дане агентство повинно забезпечувати соціальний захист осіб, які у зв'язку з проведенням антитерористичної операції переміщуються з районів проведення антитерористичної операції або проживають на території Донецької та Луганської областей. В цьому аспекті слід наголосити, що окремого спеціалізованого міністерства, яке б опікувалося виключно питаннями внутрішніх переселенців і було б здатне здійснювати цілісну координацію діяльності інших органів влади у відповідній сфері, в Україні створено не було.

Не дивлячись на те, що інші пострадянські країни, які мають досвід роботи з переселенцями, не зазнавали настільки масштабних напливів переселенців, вони більш оперативно та глобально підійшли до вирішення проблеми побудови інституційного механізму захисту переселенців. Так, у Грузії діє окреме Міністерство у справах осіб, вимушено переміщених з окупованих територій, у Азербайджані – Державний комітет у справах біженців та вимушених переселенців та урядовий Департамент з питань біженців, ВПО, міграції та роботи з міжнародними організаціями, а у Молдові діяла Республіканська комісія з координування дій відносно матеріального забезпечення біженців. Враховуючи кількість переселенців у різних областях України, необхідність комплексного вирішення їх проблем та скоординованої взаємодії всіх органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, створення окремого міністерства у сфері забезпечення прав вимушених мігрантів є нагальною необхідністю.

Отже, формування окремої урядової структури у сфері забезпечення можливості реалізації та захисту прав і законних інтересів громадян, на нашу думку, є основоположною умовою скоординованої діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян і фізичних осіб у даній сфері. Правильна організація публічної адміністрації, загалом, є ґрунтовною передумовою ефективного функціонування всього державного механізму. Тому ми пропонуємо звернутись до закордонного досвіду вирішення проблем переселенців та створити відокремлене Міністерство з питань внутрішньо переміщених осіб в Україні.

Список використаних джерел:

1. Карта внутрішнього переміщення: УВКБ ООН в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://unhcr.org.ua/en/2011-08-26-06-58-56/news-archive/1244-internal-displacement-map>.
2. Драго Р. Административная наука. – М.: Прогресс, 1982. – 248 с.
3. Дотримання прав внутрішньо переміщених осіб – один із пріоритетних напрямів діяльності Секретаріату Уповноваженого з прав людини: сайт Уповноваженого ВРУ з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/all-news/pr/3215-eq-dotrimannya-prav-vnutrishno-peremischenix-osib-odin-iz-priorit-etnix-n/>.

Чан Туи Ван

*аспірант отдела проблем
государственного управления
и административного права
Института государства и права
им. В.М. Корецкого НАН Украины*

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ ГРАЖДАН В СФЕРЕ ТУРИСТИЧЕСКОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА ВО ВЬЕТНАМЕ

Согласно ст. 33 Конституции Вьетнама 2013 г. граждане имеют право заниматься туристической предпринимательской деятельностью, не запрещенной законодательством.

Следуя за Конституцией 1992 г., Конституция 2013 г. объявляет о рыночной экономике во Вьетнаме. Субъекты, принадлежащие к разным отраслям экономики, равны, взаимодействуют, конкурируют между собой в соответствии с законодательством.

Шестая глава Закона Вьетнама «О туризме» «Туристическое предпринимательство» делит туристическое предпринимательство на 5 видов и определяет условия предпринимательской деятельности, права и обязанности субъектов каждого вида. Туристическое предпринимательство – это предпринимательство в сфере предоставления услуг, включающее следующие виды: предпринимательство по организации путешествий; предпринимательство по размещению туристов; туристическое транспортное предпринимательство; предпринимательство по развитию туристических зон, туристических пунктов; предпринимательство по другим видам туристических услуг.

В соответствии с Законом Вьетнама «О предприятиях» 2005 г., а также с Законом Вьетнама «О предприятиях» 2014 г., который вступил в силу 01.07.2015 г., субъекты, желающие заниматься туристическим предпринимательством, могут выбрать подходящую им юридическую форму предпринимательского субъекта. Они могут создать акционерное общество, общество с ограниченной ответственностью, товарищество на вере, частное предприятие или предпринимательскую семью. Предпринимательская семья – юридическая форма предпринимательского субъекта, который имеет небольшой масштаб предпринимательства и менее 10 наемных работников. Если число наемных работников равно или превышает 10, необходима реорганизация в другой субъект предпринимательства.

Кроме этого, во Вьетнаме еще существуют кооперации, действующие в соответствии с Законом «О кооперациях» 2012 г. Кооперации во Вьетнаме основаны на коллективной собственности. Конституция Вьетнама 2013 г. не предусматривает форму коллективной собственности. В ней есть отдельные статьи о государственной и частной собственности. Отмена коллективной собственности приведет к закрытию

или реорганизации коопераций в другие субъекты предпринимательства.

Законодательство Вьетнама устанавливает два вида субъектов государственной регистрации предпринимателей: 1) регистрация предприятия, включая акционерное общество, общество с ограниченной ответственностью, товарищество на вере, частное предприятие, которая осуществляется в областном органе регистрации; 2) регистрация предпринимательских семей и коопераций, которая осуществляется в уездном органе регистрации.

Для занятия предпринимательством по организации путешествий необходимо создать предприятие, а не предпринимательскую семью или кооперацию. Предприятия, занимающиеся организацией путешествий, делятся на предприятия, занимающиеся организацией путешествий в пределах страны, и предприятия, занимающиеся организацией международных путешествий.

Для занятия предпринимательством по организации путешествий в пределах страны нужно получить свидетельство о регистрации предприятия, иметь проект предпринимательской деятельности, туристические программы для туристов в пределах страны. А для занятия предпринимательством по организации международных путешествий, кроме свидетельства о регистрации предприятия, нужно получить лицензию, выданную Управлением по туризму Вьетнама, иметь проект предпринимательской деятельности, туристические программы для международных туристов.

Пункт 1 ст. 47 Закона Вьетнама «О туризме» определяет, что на занятие по организации предпринимательством международных путешествий выдаются лицензии. Лицензии делятся на следующие виды: а) лицензия на занятие въездами туристов во Вьетнам; б) лицензия на занятие выездами туристов за границу; в) лицензия на занятие въездами туристов во Вьетнам и выездами туристов за границу.

Для получения лицензии на занятие предпринимательством по организации международных путешествий нужно предъявить в областной отдел культуры, спорта и туризма документы, предусмотренные пунктами 2-5 ст. 46 Закона «О туризме»,

и свидетельство о регистрации предприятия. В течение 10 рабочих дней со дня получения этих документов областной отдел культуры, спорта и туризма должен осуществить проверку документов и передать их Управлению по туризму Вьетнама. В течение 10 рабочих дней со дня получения документов от областного отдела культуры, спорта и туризма Управление по туризму должно осуществить проверку документов и выдать лицензию. В случае отказа необходимо уведомить областной отдел культуры, спорта и туризма и предприятие.

Для занятия предпринимательством по размещению туристов нужно иметь свидетельство о регистрации субъекта предпринимательства. В соответствии со ст. 62 Закона Вьетнама «О туризме» и Циркуляром Министерства культуры, спорта и туризма № 88/2008/ТТ-BVHTTDL «Об исполнении Постановления Правительства № 92/2007/N -CP «О конкретизации некоторых положений Закона «О туризме» относительно средств размещения туристов», средства размещения туристов делятся на 8 категорий. В соответствии со ст. 63 Закона «О туризме», классификация средств размещения туристов осуществляется по их качествам. Конкретные требования для каждой категории средств размещения туристов определяются по Государственным стандартам Вьетнама 9506:2012 «Средства размещения туристов и связанные с ними услуги», изданным Министерством науки и технологий в 2012 г. по просьбе Министерства культуры, спорта и туризма.

Управление по туризму Вьетнама осуществляет определение гостиниц, туристических деревень категорий 3 звезды, 4 звезды и 5 звезд; определение туристических особняков и туристических квартир высшего класса. Областной отдел культуры, спорта и туризма осуществляет определение гостиниц, туристических деревень категорий 1 звезда, 2 звезды; определение туристических особняков, туристических квартир, соответствующих стандартам, установленным для занятия предпринимательством по размещению туристов; определение туристических площадок, туристических домов отдыха, домов с туристической комнатой и других туристических средств размещения, соответствующих стандартам, установленным для занятия предпринимательством по размещению

туристов. Определение категории проводится каждые 3 года в соответствии с состоянием средств размещения.

Кроме общего документа (Государственных стандартов Вьетнама 9506:2012 «Средства размещения туристов и связанные с ними услуги»), для каждой категории средств размещения туристов устанавливаются конкретные требования в отдельных документах о стандартах. Эти документы были изданы Министерством науки и технологий в 2009 г. по просьбе Министерства культуры, спорта и туризма. Категории гостиниц определяются в соответствии с Государственными стандартами Вьетнама TCVN 4391:2009 «Гостиницы – сертификация»; туристических деревень – с Государственными стандартами Вьетнама TCVN 7797:2009 «Туристические деревни – сертификация»; туристических особняков – с Государственными стандартами Вьетнама TCVN 7795:2009 «Туристические особняки – сертификация»; туристических квартир – с Государственными стандартами Вьетнама TCVN 7798:2009 «Туристические квартиры – сертификация».

Соответствие туристических площадок стандартам определяется по Государственным стандартам Вьетнама TCVN 7796:2009 «Туристические площадки – сертификация»; туристических домов – по Государственным стандартам Вьетнама TCVN 7799:2009 «Туристические дома отдыха – сертификация»; жилых домов с туристической комнатой – по Государственным стандартам Вьетнама TCVN 7800:2009 «Жилые дома с туристической комнатой – сертификация».

Закон Вьетнама «О туризме» устанавливает, что одним из условий создания предприятия, занимающегося организацией международных путешествий, является наличие не менее трех гидов. Но случается, что после получения регистрации на небольших предприятиях не хватает трех гидов. Законодатель должен установить механизм постоянной проверки этих вопросов со стороны органов исполнительной власти и запретить гиду работать на двух работах одновременно. В связи с этим предлагаем Закон «О туризме» дополнить нормой такого содержания: «Туристическая инспекция должна проводить постоянную проверку на предприятиях по организации международных путешествий на наличие не менее трех гидов.

Предприятия, занимающиеся организацией международных путешествий, не обеспечивающие наличие не менее трех гидов, несут ответственность в соответствии с законодательством».

В соответствии с Законом «О туризме», для занятия предпринимательством по организации международных путешествий, кроме свидетельства о регистрации предприятия, нужно получить лицензию, выданную Управлением по туризму Вьетнама, иметь проект предпринимательской деятельности и туристические программы для международных туристов. Кроме этого, учредитель должен внести залог 500.000.000 донгов (23.000 USD) в банк. Заложенные деньги будут использоваться для обеспечения прав туристов, например, в случае нарушения предприятием договора, заключенного с туристами, в случае банкротства предприятия.

Условия для занятия предпринимательством по организации путешествий в пределах страны намного проще. Для занятия предпринимательством по организации путешествий в пределах страны требуется только свидетельство о регистрации предприятия, наличие проекта предпринимательской деятельности и туристических программ для туристов в пределах страны. Присоединяемся к мнению большинства исследователей законодательства о туризме, которые считают, что в законодательство необходимо внести положение о залоге при создании предприятия занимающегося организацией путешествий в пределах страны. Это положение обеспечит права туристов в случае нарушения предприятием договора, заключенного с туристами, в случае банкротства предприятия и т.п.

Кроме того, после получения свидетельства о регистрации предприятия нужно получить лицензию, выданную местным органом управления туризмом. Это способствует управлению предприятиями на местном уровне.

Таким образом, органы исполнительной власти Вьетнама, применяя государственную регистрацию, лицензирование, стандартизацию в сфере туристического предпринимательства, обеспечивают как права граждан на занятие предпринимательством, так и права тех, кто пользуются туристическими услугами, на надлежащее их качество.

Список использованных источников:

1. Конституция Вьетнама, принятая Парламентом 15.04.1992 г. (изменена в 2001г.) // http://www.moj.gov.vn/vbpq/Lists/Vn%20bn%20php%20lut/View_Detail.aspx?ItemID=11243 (Веб-сайт Министерства Юстиции Вьетнама, Нормативные акты)

2. Конституция Вьетнама, принятая Парламентом 28.11.2013 г. // http://www.moj.gov.vn/vbpq/Lists/Vn%20bn%20php%20lut/View_Detail.aspx?ItemID=28814 (Веб-сайт Министерства Юстиции Вьетнама, Нормативные акты)

3. О кооперациях: Закон Вьетнама от 20.11.2012 г. № 23/2012/QH13 // http://moj.gov.vn/vbpq/Lists/Vn%20bn%20php%20lut/View_Detail.aspx?ItemID=28265 (Веб-сайт Министерства Юстиции Вьетнама, нормативные акты)

4. О предприятиях: Закон Вьетнама от 29.11.2005 г. № 60/2005/QH11 (изменен в 2009, 2013 годах) // <http://vbpl.vn/botuphap/Pages/Home.aspx> (Веб-сайт Министерства Юстиции Вьетнама, Нормативные акты)

5. О туризме: Закон Вьетнама от 14.06.2005 г. № 44/2005/QH11 (изменен в 2009 г.) // http://moj.gov.vn/vbpq/Lists/Vn%20bn%20php%20lut/View_Detail.aspx?ItemID=18151 (Веб-сайт Министерства Юстиции Вьетнама, Нормативные акты)

6. Гостиницы – сертификация: Государственные стандарты Вьетнама TCVN 4391:2009 (Tiêu chuẩn quốc gia TCVN 4391:2009 Khách sạn – xếp hạng) // <http://vietnamtourism.gov.vn/index.php/docs/701>

7. Жилые дома с туристической комнатой – сертификация: Государственные стандарты Вьетнама TCVN 7800:2009 (Tiêu chuẩn quốc gia TCVN 7800:2009 Nhà ở có phòng cho khách du lịch thuê – xếp hạng) // <http://vietnamtourism.gov.vn/index.php/docs/706>

8. Об исполнении Постановления Правительства Вьетнама 92/2007/NĐ-CP о конкретизации некоторых положений Закона «О туризме» относительно туристических баз размещения: Циркуляр Министерства культуры, спорта и туризма Вьетнама от 30.12.2008 г. № 88/2008/TT-BVHTTDL // http://www.moj.gov.vn/vbpq/Lists/Vn%20bn%20php%20lut/View_Detail.aspx?ItemID=12569 (Веб-сайт Министерства Юстиции Вьетнама, Нормативные акты)

9. Средства размещения туристов и связанные с ними услуги: Государственные стандарты Вьетнама 9506:2012 (TIÊU CHUẨN QUỐC GIA TCVN 9506:2012 Cơ sở lưu trú du lịch và các dịch vụ liên quan)

10. Туристические деревни – сертификация: Государственные стандарты Вьетнама TCVN 7797:2009 (Tiêu chuẩn quốc gia TCVN 7797:2009 Làng du lịch – xếp hạng) // <http://vietnamtourism.gov.vn/index.php/docs/702>

11. Туристические квартиры – сертификация: Государственные стандарты Вьетнама TCVN 7798:2009 (Tiêu chuẩn quốc gia TCVN 7798:2009 Căn hộ du lịch – xếp hạng) // <http://vietnamtourism.gov.vn/index.php/docs/705>

12. Туристические особняки – сертификация: Государственные стандарты Вьетнама TCVN 7795:2009 (Tiêu chuẩn quốc gia TCVN 7795:2009 Biệt thự du lịch – xếp hạng) // <http://vietnamtourism.gov.vn/index.php/docs/704>

13. Туристические дома отдыха – сертификация: Государственные стандарты Вьетнама TCVN 7799:2009 (Tiêu chuẩn quốc gia TCVN 7799:2009 Nhà nghỉ du lịch – xếp hạng) // <http://vietnamtourism.gov.vn/index.php/docs/703>

14. Туристические площадки – сертификация: Государственные стандарты Вьетнама TCVN 7796:2009 (Tiêu chuẩn quốc gia TCVN 7796:2009 Bãi cắm trại du lịch – xếp hạng) // <http://vietnamtourism.gov.vn/index.php/docs/707>

**Рекомендації
круглого столу
«Адміністративно-правове забезпечення
прав громадян органами публічної адміністрації в
Україні»
(м. Київ, 24 вересня 2015 р.)**

Подальший розвиток досліджень належного забезпечення прав та свобод громадян є одним із пріоритетних завдань науки адміністративного права, яка має на меті поглиблення принципових засад адміністративно-правового забезпечення відносин органів публічної адміністрації з громадянами в Україні з урахуванням процесів оновлення Конституції, децентралізації влади, адміністративної та адміністративно-територіальної реформи. У зв'язку з цим учасники круглого столу вважають за доцільне:

1. Розширити фундаментальні дослідження проблем реалізації принципу людиноцентризму в адміністративно-правовому регулюванні в Україні, розвитку відповідних інститутів адміністративного права у контексті відносин публічної адміністрації з громадянами, поліпшення організації та правового регулювання надання адміністративних послуг, удосконалення адміністративних процедур та інституту адміністративної відповідальності у сфері охорони і захисту прав громадян.

2. Активізувати зусилля вчених адміністративістів і практиків, спрямованих на дослідження стану та основних напрямів і шляхів розвитку адміністративно-правового регулювання відносин органів публічної адміністрації з громадянами, удосконалення форм і методів діяльності цих органів у сфері реалізації конституційних прав громадян (передусім, соціально-економічних), процедурних гарантій їх захисту, з урахуванням сучасного європейського досвіду функціонування органів публічної адміністрації.

3. Сприяти науковому забезпеченню конституційної, адміністративно-правової та адміністративно-територіальної

реформи, найважливіших законодавчих та інших нормативно-правових актів, спрямованих на ефективне адміністративно-правове забезпечення прав громадян органами публічної адміністрації, надання ними громадянам адміністративних послуг, запровадження в органах публічної адміністрації електронного документообігу та звернень громадян до вказаних органів за допомогою сучасних інформаційно-комунікаційних технологій.

4. Брати постійну участь у подальшому удосконаленні правового забезпечення адміністративного судочинства та його правозахисної спрямованості.

5. З метою об'єднання та координації зусиль науковців-адміністративістів і практиків щодо подальшого розвитку досліджень проблематики адміністративно-правового забезпечення прав громадян взяти активну участь у підготовці відповідних статей для «Великої української енциклопедії» (м. Київ) та «Великої української юридичної енциклопедії» (м. Харків).

6. Визначити пріоритетні напрями наукових досліджень (теми і окремі питання), які відповідають реаліям «критичних суспільних» відносин.

7. Визнати за необхідне розробити «модулі» предметів адміністративного права і державного управління, в яких передбачити основні інститути та їх правове регулювання.

8. Ініціювати проведення систематизації адміністративного законодавства, яке потребує узгодження та вилучення норм, що втратили чинність.

9. Поглибити творчі зв'язки наукових установ та вищих навчальних закладів юридичного профілю з відповідними комітетами Верховної Ради України, Адміністрацією Президента України, Секретаріатом Кабінету Міністрів України, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, Міністерством юстиції України, Конституційним Судом України, Верховним Судом України, Вищим адміністративним судом України з метою більш змістовного й ефективного співробітництва з питань наукового і практичного забезпечення адміністративно-правовими засобами прав громадян органами публічної адміністрації.

10. Провести в грудні 2015 р. круглий стіл на тему: «Адміністративна відповідальність в системі засобів забезпечення прав і свобод громадян» із широким залученням науковців та практиків.

11. Опублікувати матеріали круглого столу окремим виданням.

Наукове видання

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ПРАВ ЛЮДИНИ
ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ
В УКРАЇНІ**

Збірник наукових праць

Друкується за авторською редакцією

**Автори опублікованих матеріалів несуть повну
відповідальність за підбір, точність наведених фактів,
цитат, галузевої термінології та інших відомостей**

Технічний редактор *О.А. Савчук*

Підп. до друку 03.12.2015. Формат 60×84/16.
Папір офс. Гарнітура Times. Друк на різнографі.
Обл.-вид. арк. 9,78. Ум. друк. арк. 11,6. Наклад 100 прим.

Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України.
01601, м. Київ, вул. Трьохсвятительська, 4.

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до державного реєстру
видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції
ДК № 2552/28 від 04.04.2003 р.