

ЧЕРНІВЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЮРІЯ ФЕДЬКОВИЧА

КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

ПРАВА ЛЮДИНИ ТА ПУБЛІЧНЕ ВРЯДУВАННЯ

МАТЕРІАЛИ

МІЖРЕГІОНАЛЬНОГО КРУГЛОГО СТОЛУ

Чернівці
Мехнодрук
2017

УДК [342.7:35](477)
ББК 67.9(4Укр)300, 32я43
П68

Рекомендовано до друку кафедрою публічного права
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича
Протокол № 11 від 09 червня 2017 р.

Укладачі:

- Боднар С.Б., заступник голови ГО «Правничий Щит», к.ю.н., доц. кафедри публічного права юридичного факультету Чернівецького національного університету ім. Ю.Федьковича
- Гордєєв В.В., заступник голови ГО «Муніципально-правові ініціативи», к.ю.н., доц. кафедри публічного права юридичного факультету Чернівецького національного університету ім. Ю.Федьковича
- Ковбас І.В., голова ГО «Правничий Щит», к.ю.н., доц. кафедри публічного права юридичного факультету Чернівецького національного університету ім. Ю.Федьковича
- Худик А.М., голова ГО «Муніципально-правові ініціативи», ас. кафедри публічного права юридичного факультету Чернівецького національного університету ім. Ю.Федьковича

П68 Права людини та публічне врядування. Збірник матеріалів міжрегіонального круглого столу, 27-28 травня 2017 р., м. Чернівці / Уклад. С. Б. Боднар, В. В. Гордєєв, І. В. Ковбас, А. М. Худик. – Чернівці : Технодрук, 2017. – 144 с.
ISBN 978-617-7096-88-6

До збірника матеріалів увійшли тези доповідей, які були проголошені і стали предметом розгляду на міжрегіональному круглому столі, що відбувся у м. Чернівцях, та передбачають розгляд проблемних тем щодо прав людини і публічного врядування в Україні.

**УДК [342.7:35](477)
ББК 67.9(4Укр)300, 32я43**

Зміст

| | |
|---|-----|
| Гуржій Т. О. <i>Перспективи розвитку інституту публічних консультацій в Україні</i> | 5 |
| Коломоець Т. О. <i>Забезпечення якості – пріоритетний напрямок публічного врядування при реалізації права на освіту в Україні (в аспекті вищої юридичної освіти)</i> | 9 |
| Колпаков В. К. <i>Від поліцеїстики до адміністративного права</i> | 15 |
| Коваль М. В., Коваль А. В. <i>До питання про регулювання механізму забезпечення реалізації суб'єктивних прав і свобод людини і громадянина та задоволення їх потреб і інтересів в Україні</i> | 25 |
| Миколенко О. І. <i>Проблеми організації наукової діяльності у вищих навчальних закладах та шляхи їх вирішення</i> | 33 |
| Щербанюк О. В. <i>Конституційна скарга як додаткова гарантія забезпечення безпосередньої дії прав людини</i> | 37 |
| Бабін І. І. <i>Оскарження як спосіб захисту платників податків</i> | 39 |
| Баламуш М. А. <i>Міграційний режим у науковій думці України</i> | 43 |
| Боднар С. Б., Бейко А. <i>Німецька адміністративно-правова доктрина та її роль у формуванні адміністративного національного права</i> | 46 |
| Болокан І. В. <i>Форми поведінки при використанні прав, наданих адміністративно-правовими нормами</i> | 52 |
| Волклуп Ю. <i>Публічне адміністрування у сфері земельних відносин</i> | 57 |
| Вуйда В. В., Йолохова О. А., <i>Адміністративно-правові та кримінальні аспекти екстрадиції: проблеми, що виникають на стадіях її здійснення</i> | 60 |
| Гаврилова І. О. <i>Стан, проблеми та перспективи застосування адміністративних стягнень до іноземців та осіб без громадянства в Україні</i> | 66 |
| Гордєєв В. В. <i>Сутнісна характеристика дефекту фактичного складу в адміністративному судочинстві України</i> | 69 |
| Гусар О. А. <i>Нагляд за безпекою польотів цивільної авіації як інструмент забезпечення прав громадян</i> | 73 |
| Ільчук Г. В. <i>Адміністративна відповідальність посадових осіб</i> | 77 |
| Ковбас І. В. <i>Інструменти діяльності Кабінету Міністрів України</i> | 82 |
| Крайній П. І. <i>Публічне врядування в контексті адміністрування транспортного податку в Україні</i> | 91 |
| Лиськов М. О. <i>Проблемність та важливість дослідження поняття «методологія дослідження»</i> | 96 |
| Миколенко О. М. <i>Теорія функцій адміністративного права в умовах боротьби світоглядів про адміністративне право</i> | 98 |
| Масник Т. <i>Медіація у вирішенні публічно-правових спорів</i> | 101 |

| | |
|--|-----|
| Нестеренко Л. Б. <i>Державна реєстрація прав – захист приватного чи публічного інтересу?</i> | 103 |
| Параниця С. П. <i>Право громадянина на самозахист життя і здоров'я від протиправних посягань"</i> | 106 |
| Сандуляк А. В. <i>Проблемні питання захисту прав фізичних та юридичних осіб судами адміністративної юрисдикції</i> | 111 |
| Саламандик А. І. <i>Захист прав особи на одержання публічної інформації: судовий аспект</i> | 116 |
| Цибуляк-Кустевич А. С. <i>Поняття та сутність мирового суду</i> | 121 |
| Чорний С. В. <i>Поняття «статусу» та «правового статусу» в адміністративному праві</i> | 126 |
| Чорна В. Г. <i>Адміністративна послуга – необхідна умова реалізації прав і свобод громадян</i> | 131 |
| Худик А. М., Бойков В. В. <i>Адміністративні послуги в об'єднаних територіальних громадах</i> | 135 |
| Шпурянська Н. <i>Щодо адміністративно-правового статусу ВПО</i> | 142 |

Гуржій Т. О.,
д.ю.н., професор,
завідувач кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права,
Київський національний торговельно-економічний університет

*ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ
В УКРАЇНІ*

В контексті аналізу тенденцій розвитку України в ХХІ столітті не можна оминати увагою процес розбудови вітчизняної системи публічного управління. Після проголошення Державної незалежності в суспільстві відбулося докорінне переосмислення відносин між громадянами та державою. На противагу радянській політичній доктрині, яка вбачала в людині лише дрібний «гвинтик» державного механізму, в Україні запанувала ідеологія людиноцентризму, вищої цінності громадянських прав, інтересів і свобод. Держава почала розглядатися не як нав'язувач владної волі, а як організація, яка покликана сприяти всебічній реалізації законних прав та інтересів людини.

У рамках цієї ідеології у вітчизняну політичну та управлінську практику почали запроваджуватись прогресивні форми взаємодії влади та суспільства, засновані на ідеях партнерства, відкритості, соціального діалогу.

Однією з таких форм виступають публічні консультації, орієнтовані на забезпечення безпосередньої участі громадян у процесах розробки правових актів. Становлення інституту публічних консультацій в Україні триває як раз із початку ХХІ століття. Якщо в 90-х роках ХХ століття такі консультації здавалися чимось далеким і суто теоретичним (притаманним розвинутих демократіям заходу), то за останні 15 років вони стали досить звичним явищем у вітчизняному політичному житті. За цей час відбулося формування відповідної правової бази, було визначено засади організації консультацій, впорядковано процедурні аспекти їх проведення.

Однак, як засвідчила практика, існуючий механізм публічних консультацій наразі характеризується недостатньою ефективністю. Зокрема:

- організація таких консультацій проводиться непослідовно та непланомірно;
- у плани проведення консультацій часто-густо не потрапляють заходи щодо обговорення ключових актів економічної, соціальної та культурної політики: концепцій, стратегій, державних цільових

програм;

- загальна кількість консультацій є вкрай низькою (за деякими даними, кількість консультацій у деяких міністерствах не перевищує 10 на рік);

- при проведенні консультацій органи влади надають перевагу опосередкованим формам консультацій (вивчення громадської думки), а не безпосередньому обговоренню з представниками науки, практики та широкої громадськості;

- інформаційна підтримка публічних консультацій є дуже слабкою, зокрема, веб-сайти багатьох органів влади не містять докладної інформації про їх проведення.

І, головне: проведення публічного обговорення того чи іншого проекту нормативно-правового акту зовсім не гарантує обов'язкове врахування думки громадськості представниками влади.

Систематичне ігнорування висновків публічних консультацій стало чи не повсякденним явищем у практиці вітчизняного адміністрування.

Такий стан справ обумовлений багатьма негативними чинниками. Це і недостатня прозорість механізмів публічного адміністрування, і високий рівень корупції, і слабка державна підтримка громадських ініціатив, і багато інших.

Але безумовно, одним з головних чинників, які стоять на заваді поширенню практики публічного консультування та підвищенню його ефективності, є недосконале правове регулювання. На сьогодні основним нормативно-правовим актом з питань організації та проведення публічних консультацій є *Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений Постановою Уряду в 2010 році*. Свого часу прийняття цього документу стало надзвичайно важливим кроком по залученню широкої громадськості до державно-політичного процесу.

Порядок визначив цілі публічних консультацій, окреслив коло їх учасників, систематизував їх організаційні форми, впорядкував процедуру їх планування та проведення. Разом з тим, по мірі утвердження публічних консультацій у вітчизняній політичній та адміністративній практиці, дедалі більш очевидними ставали вади чинного Порядку.

1. Зокрема, його дія не поширюється на цілу низку суб'єктів владних повноважень (Верховна Рада України, Президент України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, Центральна виборча комісія, всі органи місцевого самоврядування тощо).

2. Домінуючу роль у публічних консультаціях Прядок відводить суб'єктам виконавчої влади. Значною мірою доля публічного обговорення того чи іншого правового акту залежить саме від органу влади, який самостійно вирішує проводити його чи ні.

3. Крім того, Порядок не враховує специфіку суспільно-політичної ситуації, яка склалася в Україні протягом останніх років. В умовах анексії Кримського півострова, збройного протистояння на Сході країни виникає об'єктивна потреба у невідкладному прийнятті державою життєво важливих рішень з питань національної безпеки (зокрема, з питань надзвичайних ситуацій, військового стану, проведення антитерористичних заходів тощо).

Спеціальна процедура прийняття відповідних правових актів Порядком не передбачена, як не передбачено ним і механізму (навіть максимально спрощеного) залучення громадськості до прийняття соціально-культурних, бюджетних і господарських рішень військово-цивільних адміністрацій. Наявність окреслених проблем зумовила постановку питання про прийняття якісно нового нормативно-правового акту, спрямованого на підвищення ролі публічних консультацій, розширення практики їх проведення, збільшення їх прозорості та ефективності. Нині це питання є предметом широкого обговорення, а також ряду державних і міжнародних ініціатив, зокрема, *Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд", прийнятої 20 вересня 2011 року на сесії Генеральної Асамблеї ООН*. У рамках цієї ініціативи Кабінет Міністрів України здійснив масштабний комплекс заходів (обговорень, експертиз, конференцій etc.) з підготовки проекту Закону про публічні консультації. Результатом урядових спільних зусиль став проект Закону України "Про публічні консультації", який після численних дискусій і доопрацювань нещодавно був офіційно винесений на громадське обговорення. Аналіз цього Проекту дозволяє констатувати значний прогрес у розвитку правових засад проведення публічних консультацій. Серед його найважливіших новел варто виділити такі:

- впровадження механізмів взаємодії публічної влади та громадськості на всіх рівнях формування та реалізації державної політики (державному, регіональному, галузевому тощо);

- адресація вимоги щодо обов'язкового проведення публічних консультацій до всіх суб'єктів публічної влади, задіяних у державно-політичному процесі, в т.ч. до Президента України, Верховної Ради України, Національного банку України, органів місцевого самоврядування та ін.;

- визнання учасниками публічних консультацій та, відповідно, суб'єктами їх ініціювання приватних юридичних і фізичних осіб

(раніше це були тільки громадські утворення);

- визнання лише безпосередніх форм проведення публічних консультацій (публічні обговорення та електронні консультації), відмова від опосередкованих форм консультацій у вигляді вивчення громадської думки;

- встановлення вимоги щодо обов'язкового оприлюднення на офіційному веб-сайті суб'єкта владних повноважень пропозицій, які надходять від учасників публічних консультацій;

окреслення правових наслідків порушення вимог закону про публічні консультації, як в частині подальшої долі самих правових актів (тобто, якщо порушено порядок, то що робити з проектом НПА), так і в частині юридичної відповідальності осіб, відповідальних за проведення консультацій (тобто, що робити з порушниками).

У цілому Проект характеризується: концептуальною визначеністю, структурною узгодженістю послідовністю, комплексністю регулювання суспільних відносин. Відтак, його розробку можна розглядати, якщо і не як прорив, то принаймні як широкий крок з переходу на європейські стандарти урядування.

Разом з тим, окремі положення Проекту наразі є недостатньою "проробленими", деякою мірою їм бракує чіткості, повноти і визначеності.

І, головне, він так і не відповів на питання: Наскільки думка громадськості є вирішальною? Наскільки висновки публічних консультацій є обов'язковими для суб'єктів влади? Наскільки вони повинні враховуватись при розробці законів та підзаконних правових актів?

Нині це питання розглядається під двома кутами:

- одна частина фахівців стверджує, що публічні консультації – це лише данина формальності, котра має символічний характер та не здійснює істотного впливу на нормотворчу діяльність органів влади (мовляв, Західна Європа вже награлася цією іграшкою демократії, а нині відклала її подалі, усвідомивши малоефективність публічних консультацій);

- інша частина спеціалістів притримуються протилежної точки зору, доводячи, що публічні консультації (а отже й громадськість) повинні відігравати провідну роль у публічному правотворенні. Вони резонно наполягають, що саме інститут публічних консультацій має стати основним бар'єром на шляху зловживань, перекручень, юридичного невігластва та інших бід, які так часто "супроводжують" процес розробки нормативних актів.

Мені, як члену робочої групи Мін'юсту з розробки проекту Закону про публічні консультації, особисто імпонує саме остання точка зору.

Адже якщо подивитись на Європейський досвід, то можемо побачити, що публічні консультації – це вельми дієвий механізм контролю за діяльністю публічної адміністрації. Це механізм реального залучення громадян до вирішення нагальних питань сьогодення, особливо на місцевому рівні (району, міста, села або селища). Це механізм, який не тільки себе не зжив, а навпаки – завдяки інформатизації трансформувався у систему інтерактивної взаємодії людини і влади.

Поки ми тільки готуємо правову базу, в більшості країн Європи в режимі онлайн вирішуються основна маса соціально-економічних питань життя територіальних громад. Причому цей процес охоплює не тільки обговорення проектів правових актів, а і їх ініціювання, складання їх тексту та підсумкове затвердження. Місцева влада там здебільшого лише слідує волі населення, вирішуючи поставлені ним задачі. Якщо ж поглянути на Україну, то з огляду на вкрай низьку якість НПА (а часто – і їх антисоціальну спрямованість), існує об'єктивна потреба у створенні запобіжного механізму, який би в зародку відсікав випадки зловживань, умисного створення правових “прогалин” і колізій, лобіювання приватних/корпоративних інтересів, а також банальної юридичної неграмотності, котра переслідує вітчизняного нормотворця.

Безумовно, стрижневим елементом цього механізму повинен бути саме інститут публічних консультацій. Зважаючи на це, можемо констатувати, що робота ведеться в правильному напрямку. Розробка та прийняття Закону про публічні консультації – це надзвичайно важливий крок у напрямку входження публічних консультацій у повсякденні політичну та управлінську практику.

Водночас, поряд з прийняттям цього Закону, необхідно здійснити широкий комплекс нормотворчих, організаційних, інформаційних та інших заходів, спрямованих на побудову в Україні багаторівневої системи залучення громадськості до процесів публічного адміністрування.

З цією метою впровадження стандартів належного врядування має бути проголошене стратегічним напрямом адміністративної реформи, а відповідний напрям діяльності – знайти відображення в законодавстві, актах стратегічного планування, а також у політичних рішеннях керівництва держави.

Коломоєць Т. О.,
д.ю.н., професор,
декан юридичного факультету Запорізького
національного університету,

*ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ – ПРІОРИТЕТНИЙ НАПРЯМОК
ПУБЛІЧНОГО ВРЯДУВАННЯ ПРИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ОСВІТУ В УКРАЇНІ
(В АСПЕКТІ ВИЩОЇ ЮРИДИЧНОЇ ОСВІТИ)*

Докорінне реформування засад юридичної освіти в Україні, оптимізація мережі вищих навчальних закладів, які здійснюють підготовку фахівців за спеціальністю 081 «Право», запровадження зовнішнього незалежного оцінювання рівня підготовки здобувачів рівня вищої юридичної освіти «магістр» у 2016 році в якості пілотного проекту, а у 2017 році як загальнообов'язкового, активізація спільних зусиль Міністерства освіти і науки України й міністерства юстиції України, зорієнтованих на підготовку Концепції вдосконалення правничої (юридичної) освіти для фахової підготовки праника відповідно до європейських стандартів вищої освіти та правничої професії, стандарту вищої юридичної освіти істотно актуалізують питання вже реалізації права на освіту (в даному випадку юридичної освіти), оскільки, як свідчить аналіз офіційних даних Міністерства освіти і науки України, в Україні більше 200 вишів здійснюють підготовку майбутніх юристів і щороку диплом фахівця за відповідною спеціальністю отримують понад 16000 осіб, що цілком задовольняє попит на відповідних фахівців, а саме реалізації права на якісну юридичну освіту, забезпечення належного врядування щодо реалізації права на якісну юридичну освіту. Аналіз результатів опитування роботодавців, яке здійснювало Міністерство юстиції України спільно із Координатором проектів ОБСЕ в Україні, Проектом USAID «Справедливе правосуддя», свідчить, що вони лише у 30% задоволені рівнем підготовки випускників вишів, відзначаючи переважно теоретичну складову підготовки випускників, недостатній рівень практичних компетентностей, психологічної готовності до професійної діяльності, адаптації до роботи у професійному правничому середовищі.

Багато у чому, це зумовлене саме низькою якістю вищої юридичної освіти, низькими показниками готовності вишів надавати якісні освітні послуги (недостатня матеріально-технічна база, кадрове забезпечення, відсутність розгалуженої бази практик та співпраці із юристами-практиками для надання студентами практичних компетентностей тощо), організації та забезпечення навчального

процесу (застарілі навчальні плани, перевантажені дисциплінами соціально-гуманітарного циклу, переважно теоретичні аудиторні заняття без використання інноваційних технологій, сповільнений процес адаптації навчальних програм до реальних потреб ринку правничої праці тощо), результативності (низька адаптація студентів до роботи за фахом, відсутність співпраці із роботодавцями задля працевлаштування випускників, формальні процедури щодо проведення підсумкової державної атестації без урахування реальних потреб, критеріїв оцінювання рівня знань випускників, низька ступінь активності професійної громадськості у зовнішньому контролі за результативністю процесу підготовки майбутніх юристів).

Все це обумовлює зосередження зусиль вишів, наукової, практичної правничої спільноти, держави в особі уповноважених органів, громадськості щодо пошуку оптимальної моделі якісної підготовки майбутніх юристів, нормативного її закріплення та забезпечення практичного існування.

Вже сформовано кілька робочих груп при Міністерстві освіти і науки України з розробки проектів кількох концептуальних документів, зорієнтованих на вирішення відповідних питань. Однак нормотворча діяльність вимагає наявності надійного сучасного наукового базису задля забезпечення прийняття досконалих за змістом та ефективних у застосуванні нормативно-правових актів. У цьому сенсі доцільною вважається активізація доктринальних досліджень питань якості вищої юридичної освіти із з'ясуванням її сутності; показників, критеріїв, їх ролі і значення у забезпеченні відповідної якості, що сприятиме формуванню того підґрунтя, яка дозволить забезпечити ефективність вирішення тих проблемних питань, які накопичилися на сьогоднішній день в Україні в галузі вищої юридичної освіти.

Слід зазначити, що певні напрацювання науковців з відповідних питань є, однак вони присвячені у переважній більшості окремим питанням якості вищої юридичної освіти, без з'ясування її реальної сутності (наприклад, праці В.Я. Тація, В.В. Комарова, В.С. Ковальського, С.П. Головатого, І.С. Гриценка, П.С. Пацурківського, О.Д. Крупчана та ін.). Втім достатньо цікавими є наукові дослідження, присвячені питанням вищої освіти і її якості, проведені представниками різних галузевих наук (політології, соціології, педагогіки та ін.), положення яких цілком можуть слугувати базисом для спеціалізованих досліджень якості вищої юридичної освіти враховуючи похідний характер останньої від вищої освіти в цілому.

Тезово можна окреслити наступні основні проблемні питання.

Одразу слід зазначити, що якість вищої юридичної освіти є комплексною категорією, похідною від категорії «якість вищої освіти». Обґрунтовано потребу розгляду її в якості комплексної категорії, яка охоплює: а) «якість допуску до вищої юридичної освіти» («якість спроможності надання вищої юридичної освіти або освітніх послуг у галузі права»); б) «якість процесу надання відповідної освіти»; в) «якість результатів надання такої освіти».

У вітчизняній правовій науці має місце розмаїття підходів щодо дослідження ресурсу якості вищої юридичної освіти, превалюючими серед яких є: 1) асоціювання якості вищої юридичної освіти лише із якістю навчального процесу; 2) розгляд якості вищої юридичної освіти лише в аспекті якості результатів, відповідного навчального процесу; 3) розгляд якості вищої юридичної освіти як сумарного показника якості навчального процесу та його результатів. Враховуючи фрагментарність кожного із домінуючих доктринальних підходів, слід запропонувати базовий напрямок доктринального дослідження потенціалу якості вищої юридичної освіти, який охоплює би три умовно виділені складові: «якість доступу до вищої юридичної освіти», «якість процесу вищої юридичної освіти», «якість результатів вищої юридичної освіти» й досліджувати ресурс якості вищої юридичної освіти як невід'ємну складову пріоритетних напрямків наукових досліджень Національної академії правових наук України.

Фрагментарність нормативно-правового регулювання відносин якості вищої юридичної освіти у законодавстві України слугує підґрунтям для виокремлення в умовах євроінтеграційних пріоритетів нормотворчих та державотворчих процесів напрямків імплементації положень європейського законодавства у законодавство України у частині фіксації визначення «вища юридична освіта», «якість вищої юридичної освіти», закріплення засад й визначення, гарантування та реагування у разі недотримання встановлених приписів. Це надає підстави для формулювання конкретних рекомендацій щодо доповнення положень наявних проектів концептуальних документів з питань вищої юридичної освіти в цілому та її якості зокрема.

Аналіз домінуючих доктринальних підходів щодо виокремлення розмаїття показників та критеріїв якості вищої юридичної освіти, надає підстави для розмежування й дослідження ресурсу кожного із них. З урахуванням наявних варіантів класифікаційного розподілу показників якості вищої юридичної освіти та виділенням їх особливостей, різного характеру теоретичної та практичної значимості їх, цілком логічно запропонувати авторську модель розподілу показників якості вищої юридичної освіти на три групи:

«показники якості входу до вищої юридичної освіти», «показники якості процесу вищої юридичної освіти», «показники якості результатів вищої юридичної освіти» із поглибленим дослідженням потенціалу кожної групи, ролі і значення їх у забезпеченні якості вищої юридичної освіти в цілому.

Цілком доречним виглядає формулювання конкретних пропозицій щодо доктринального дослідження ресурсу якості вищої юридичної освіти із тим, щоб сформуванню оновлений науковий базис для сучасного вітчизняного нормотворення та правозастосування, а також авторських пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правових засад гарантування якості вищої юридичної освіти в Україні із формулюванням рекомендацій щодо змісту наявних проектів концептуальних нормативних документів. у розробці яких автор приймала безпосередню участь як член робочої групи при Міністерстві освіти і науки України. Логічним виглядає перелік заходів практичного спрямування (модифікація змісту освітніх програм, навчальних планів із урахуванням потреб ринку професійної правничої праці, потреб держави і суспільства, збільшення ролі практичної складової у процесі підготовки майбутніх юристів задля надання можливості набуття ними практичних компетентностей, мультилінгвальне забезпечення навчального процесу, рейтингове оцінювання рівня підготовки всіх учасників навчально-виховного процесу, незалежне підсумкове оцінювання результатів вищої юридичної освіти тощо), реалізація яких сприятиме істотному підвищенню якості вищої юридичної освіти як у державі в цілому, так і кожному виші, який здійснює відповідну підготовку, зокрема. Що, у свою чергу, сприятиме реалізації права особи та якісну юридичну освіту.

У цьому сенсі важливим вбачається проведення комплексу заходів, зорієнтованих на вирішення відповідних питань:

- по-перше, доцільним вбачається ґрунтовне дослідження ресурсу якості вищої юридичної освіти у рамках планів діяльності та Пріоритетних напрямків досліджень Національної академії правових наук України, виділення її показників, аналіз потенціалу кожного із них із тим, щоб сформуванню сучасний науковий базис для вітчизняної нормотворчості та правозастосування у відповідній сфері відносин;

- по-друге, активізувати процес доопрацювання, обговорення та прийняття Концепції вдосконалення правничої (юридичної) освіти для фахової підготовки правника відповідно до європейських стандартів вищої освіти та правничої професії як базового документу для розробки сучасного вітчизняного законодавства про вищу юридичну освіту, в т.ч. і її якості;

- по-третє, необхідною є розробка і прийняття єдиного державного стандарту вищої юридичної освіти, розробленого на основі Концепції, в якому чітко закріпити показники якості вищої юридичної освіти, а також критерії для їх визначення;

- по-четверте, якість вищої юридичної освіти розглядати як комплексне явище, яке формується шляхом поєднання показників трьох блоків: «показники якості входу», «показники якості процесу», «показники результату», нормативно визначити показники кожного із блоків у Стандарті вищої юридичної освіти й передбачити їх загальнообов'язковий характер;

- по-п'яте, задля забезпечення належного рівня якості вищої юридичної освіти доцільно:

- оптимізувати мережу ВНЗ, які здійснюють підготовку майбутніх юристів, підпорядкувавши їх МОН України, сконцентрувавши процес підготовки у профільних, класичних державних ВНЗ та приватних ВНЗ, які отримали ліцензію; усунути можливість підготовки майбутніх юристів «непрофільними вишами»;

- переглянути процедуру формування та розподілу державного замовлення на підготовку кадрів із акцентом на профільні виші й обґрунтованим обсягом по відношенню до інших;

- у Стандарті передбачити «показники якості професорсько-викладацького складу» із акцентом на вмотивованість, вдосконалення, рейтингування, академічну мобільність кожної одиниці;

- у Стандартах зафіксувати «показники якості контингенту студентів вишів» із акцентом на вмотивованість, академічну мобільність, мультилінгвальність, рейтингування кожного;

- нормативно закріпити інноваційність організації навчального процесу, адаптованість навчальних планів до реальних потреб правничого ринку праці, потреб суспільства, обов'язкову практично-орієнтовану складову навчального процесу – складові «показників якості процесу навчання»;

- нормативно закріпити обов'язкове рейтингове оцінювання результатів участі студентів у конкурсних, експертних, рейтингових фахових заходах (загальнодержавне, внутрівузівське), зовнішнє незалежне оцінювання результатів підготовки, єдиний державний кваліфікаційний іспит як умова допуску до професійної діяльності як складових «якості результатів вищої юридичної освіти; забезпечити інформаційне, методичне, кадрове, матеріальне їх проведення»;

- передбачити нормативні засади участі у забезпеченні якості вищої юридичної освіти в Україні держави в особі уповноважених органів (узгодивши із положеннями Закону України від 01.07.2014

року «Про вищу освіту») й професійних правничих громадських організацій, в т.ч. й у частині вжиття заходів щодо її підвищення.

За умови реалізації вищезазначених заходів можливе формування нормативного базису для забезпечення якості вищої юридичної освіти, а концентрація зусиль всіх учасників відповідних правовідносин щодо виконання встановлених нормативних приписів сприяли її істотному зростанню, що, у кінцевому підсумку, сприятиме реалізації права особи на якісну юридичну освіту.

Колпаков В. К.,
д.ю.н., професор,
завідувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету,

*ВІД ПОЛІЦЕІСТИКИ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА:
ЕВОЛЮЦІЯ І СУЧАСНЕ РОЗУМІННЯ*

Генезис і еволюція адміністративного права пов'язується з трьома видами публічної діяльності: камеральною, поліцейською і такою, що обмежує вільний розсуд адміністрації у її стосунках з людиною. Кожна з них, відповідно до наявних соціально-економічних умов, виконала функції обов'язкового інструменту щодо прогресивних зрушень у сфері регулювання правових відносин, створила можливості для становлення і існування адміністративного права у його сучасному вимірі.

Економіко-політичною передумовою затребуваності поліцейстики виявилася адміністративна централізація, тобто створення верховною владою юридичного механізму щодо жорсткої організації галузей внутрішнього управління. Головним інструментом цього механізму стала детальна регламентація суспільного життя. Форми і методи регламентації втілювались: а) введенням відповідних юридичних норм; б) створенням установ для впровадження цих норм в життя. Актами, які містили поліцейські норми були поліцейські регламенти, едикти, ордонанси, укази. З цього випливає головне призначення поліцейського права. Воно полягає у впровадженні тотального підкорення державним інтересам всіх 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. Для порівняння зазначимо, що у сферах застосування цивільного і кримінального права механізм судового оскарження рішень адміністрації функціонує стабільно. Поліцейському праву належить вирішальна роль у виникненні поліцейської держави. Характерними рисами такої держави є: 1) урядова опіка, 2) втручання органів управління в усі сфери життя, 3) нехтування інтересами людини, 4) розгалуженість бюрократичного апарату і 5) його закритість.

В історії поліцейстики виділяються три періоди. Перший — її детермінація як об'єкта наукових досліджень. Вона пов'язується з роботою Ніколаса Деламає (1639 – 1723) "Трактат щодо поліції". Ця робота має суто практичний характер, однак розцінюється за найбільш значну подію підготовчого періоду в історії поліцейського права. Другий період — це визнання самостійності науки про поліцію. Найбільш вагомий внесок у цю справу зробили представник Німеччини Йохан Генріх Готтлиб фон Юсті (1717 — 1771) і професор із Відня Йосип фон Зонненфельс (1732 — 1817). Під їх впливом формується і починає викладатися на юридичних факультетах навчальна дисципліна "поліцейське право". Третій період в історії поліцейського права — це період його кризи, яка була обумовлена двома важливими факторами. По-перше, тріумфом учення Адама Сміта (1723 — 1790), за яким зростання добробуту суспільства досягається: а) стимулюванням внутрішніх економічних механізмів, а не зовнішнього управлінського впливу; б) обмеженням втручання уряду в економіку. На цих засадах фактично розквітла нова галузь знань — політична економія. Вона охопила і одну з ключових частин поліцейської науки — умови формування матеріального добробуту людини і суспільства. По-друге, колосальним і повсюдним успіхом ідей правової держави, які базуються: а) на введенні юридичних обмежень щодо вільного розсуду адміністрації у її стосунках з людиною; б) наявності судового контролю за діяльністю публічної адміністрації; в) визнанні правомірною відповідальність в судовому порядку публічної адміністрації за порушення нормативних вимог. Під впливом ідей про розбудову правової держави виникає розуміння щодо необхідності реформувати поліцейське право і оновити сутність поліцейської діяльності. На цьому підґрунті розгорнули свої погляди Роберт фон Моль (1799 – 1875), Гюнтер фон Берг (1765 – 1843), Лоренц фон Штейн (1815 – 1890), Рудольф фон Гнейст (1816 – 1895). Л. Штейн у роботі "Вчення про управління" (1865-1868) фактично переробив поліцейське право у нове вчення про управління, відповідно до якого суб'єктами управлінської діяльності визнавався

не лише уряд (як вважали ортодоксальні поліцейсти), а й інші державні структури.

В результаті поліцейську діяльність було розмежовано на: а) управлінську діяльність уряду (правління); б) діяльність судових органів; в) діяльність інших державних інституцій (адміністрування); г) самоврядну діяльність громад (міське самоврядування); д) діяльність спеціальних органів щодо забезпечення громадського порядку (поліції). За цим видом внутрішньої управлінської діяльності (діяльність поліції) залишається стара назва — поліцейська діяльність. Саме ці наукові здобутки створили умови, які забезпечили ескалацію доктрини адміністративного права. Найбільш суттєву роль у цьому процесі відіграло визнання самостійної ролі судових органів щодо регулювання управлінських відносин. Нормативна регламентація судочинства в сфері управління починає формуватися за розумінням того, що відповідна діяльність адміністрації повинна: 1) базуватись на законі, 2) здійснюватись на основі чіткого визначення: а) прав і обов'язків людини щодо держави особі її адміністрації; б) прав і обов'язків адміністрації щодо людини, 3) передбачати відповідальність в судовому порядку за порушення нормативних вимог.

Таким чином, адміністративне право виникає як інструмент, по-перше, обмеження вільного розсуду державної адміністрації у її стосунках з людиною, по-друге, захисту людини від неправомірних дій адміністрації. Інституціонально-правовий розвиток ідея про юридичну відповідальність держави перед громадянином отримала у формуванні адміністративної юстиції (адміністративних судів). Функціонування адміністративної юстиції обумовлюється необхідністю контролю за адміністрацією і реагування на порушення з її боку встановлених у сфері публічного управління правил. Саме такі порушення за своєю правовою природою є адміністративними правопорушеннями. Звідси випливає, що говорити про виникнення адміністративного правопорушення як юридичної реалії і одного з інститутів адміністративної юстиції можна лише тоді, коли самостійною галуззю визначається адміністративне право і починає функціонувати адміністративна юстиція.

Таким чином, правові феномени адміністративне право, адміністративне правопорушення, адміністративна юстиція, виникають фактично одночасно і існують у інтегративних зв'язках, тобто системним утворенням. Наукові обґрунтування їх взаємозалежності базується на доробках О. Бера і О. Сарвея. Так, О. Бер у своїй основній праці *Der Rechtsstaat* [1] (Правова держава) писав, що держава може вважатися правовою тільки тоді, коли публічне право

встановлюється законом, а публічне управління підпорядковується судочинству. О. Сарвей у другій половині XIX століття, на перетині перетворення земельного адміністративного права у загальне зазначав, що адміністративна юстиція є передумовою адміністративного права, а адміністративне право не існує без судочинства [2]. Сьогодні в адміністративному праві Німеччини зазначена теоретична конструкція наявна, як усталена парадигма і відображена у підручниках з загального адміністративного права [3], адміністративного процесу і відповідальності [4], посібниках для підготовки до екзаменів [5]. З цього ж приводу важливий висновок було сформульовано у 1932 році українськими вченими-юристами, які створювали нормативну базу щодо адміністративної юстиції Української народної республіки. У мотивах до окремих артикулів проекту закону про суди в адміністративних справах наведено наукове бачення щодо правової природи адміністративного судочинства: "... зветься Адміністративний Суд адміністративним не тому, що йому належать якісь особливі функції — чи то адміністративні, чи то якісь інші, — а тому, що його компетенція охоплює справи, до яких прикладається право адміністративне" [6, с. 428]. В Росії практичні заходи адміністративно-правового змісту запроваджуються в ході реформ 60 — 80 років XIX ст. Подібно до французької Державної Ради і Вищого адміністративного суду Пруссії, повноваження верховної судової інстанції в адміністративних справах почав виконувати Урядовий сенат. З 1890 року починають функціонувати місцеві органи адміністративної юстиції. Це губернські (утворюються у кожній губернії) Присутствія по земським і міським справам. Їх очолювали губернатори. Крім губернатора до Присутствія входили: віце-губернатор, керуючий казенною палатою, прокурор окружного суду та інші посадові особи.

Результатом наукового осмислення цієї практики стало формування доктринальних положень адміністративного права в роботах В. В. Івановського, І. Ю. Андреевського, І. Т. Тарасова, В. В. Гессена, А. І. Єлістратова. Останній в історії Російської імперії внесок у практику розбудови адміністративно-правових інституцій робить Тимчасовий уряд. 30 травня 1917 року він приймає Положення про суди в адміністративних справах. Відповідно до нього у кожен повіт призначався адміністративний суддя зі своїм діловодством. У губернських містах засновувалися адміністративні відділення при окружних судах. Підставою приведення в дію інституту адміністративної юстиції було будь-яке порушення діями влади суб'єктивних прав громадянина, який міг знайти захист в адміністративному суді і бути відновленим у своїх правах в повному

обсязі. З цією метою суд мав право звертатися до адміністративних органів з прямими приписами і заборонами, якщо це необхідно для відновлення законного порядку або права скаржника. Але уже в жовтні цього ж року на зміну "старому порядку" прийшов новий, революційний порядок. Адміністративно-правова теорія того часу, формат якої вже визначали адміністративна юстиція і нормативне регулювання діяльності органів управління, не вписувалась в концепт революційної законності, яка будувалась на постулатах вчення про диктатуру пролетаріату, етатистських цінностях і ідеях державоцентризму.

Полемика між науковою доктриною, що містила у собі підґрунтя для розбудови правової держави і сформульованими ідейними керівниками радянської юриспруденції завданнями вирішується миттєво: адміністративне право двічі репресується шляхом виключення з навчальних планів і програм. Перший раз ця акція стала результатом трансформацій обумовлених жовтневими подіями 1917 року (повернулось до них у 1922 р.). Вдруге раз вона мала місце у 1928 році, коли у Московському університеті була закрита однойменна кафедра, яку очолював А. І. Єлістратов. Повертається адміністративне право до університетів у 1938 році. Але це було вже інше право. Адміністративне право стає правом тоталітарної держави, яке обґрунтовує підпорядкованість політичній владі усіх сторін життя суспільства і людини, всебічність державного контролю, централізацію управління. Змістовний вираз ці зміни знайшли, по-перше, у ліквідації адміністративної юстиції, по-друге, у створенні в межах адміністративного права інституту адміністративної відповідальності.

Стосовно адміністративної юстиції достатньо ознайомитись з відповідною статтею у юридичному словнику 1953 року, яка починається словами: "В СРСР адміністративна юстиція не існує" [7, с. 15-16]. Інакше виглядає ситуація з адміністративною відповідальністю. Виникнення адміністративного проступку, як явища правової дійсності пов'язано з трансформаційними процесами у сфері кримінального права. Зміст цих процесів полягав у реалізації ідеї розмежування кримінальних вчинків за ступенем суспільної небезпеки. Найбільш вдало воно було здійснена у французькому Кодексі 1795 року. Фактично це була наукова класифікація із присвоєнням кожному виду злочинного діяння спеціального найменування. Відповідно до неї серед протиправних діянь виділялись: а) злочини – діяння за які передбачали тілесні покарання; б) проступки або делікти – діяння за які передбачали покарання виправного характеру. Зазначений підхід стає домінуючим у багатьох

країнах Європи. В Росії практичного і доктринального значення він набуває з введенням в дію Уложення про покарання кримінальні і виправні (1845 р.). Відповідно до нього, слова "злочин" і "проступок" одержали статус юридичних термінів і позначали різні за змістом діяння. Визначення проступків як адміністративних пов'язано з процедурними особливостями застосування покарань по кримінальному законодавству Російської імперії. За загальним положенням каральна влада у Росії була сконцентрована у судах. Справи про малозначні злочини, або проступки розглядали мирові судді. Але у 1889 році інститут мирових суддів скасовується (вони залишаються лише у деяких великих містах, зокрема Москві, Санкт-Петербурзі, Одесі, Харкові) і судові функції у значному обсязі переходять до адміністративних органів. Таким чином, виникають підстави застосування поряд с терміном "проступок" терміну "адміністративний" як вказівки на застосування санкцій суб'єктами адміністративної влади. Розуміння проступку як малозначного кримінального діяння зберігається до кінця 1917 року. Таким чином, до останніх часів існування Російської імперії в її праві присутні поняття: а) управлінського або адміністративного правопорушення як порушення адміністрацією нормативних вимог; б) адміністративного проступку як малозначного кримінального діяння. Після 1917 року, у нових соціально-економічних і політичних реаліях, їх розуміння починає змінюватись. Відповідно до радянських ідеологічних установок і політичних мотивів, необхідно було "перенести" інститут адміністративного проступку з кримінального до адміністративного права. Для виконання функції його адаптації в чужорідних правових відносинах розробляється концепція шкідливості адміністративного проступку (на відміну суспільної небезпеки злочину). З перебігом часу "шкідливість" починає сприйматися головною властивістю адміністративного проступку і домінуючою підставою його відмежування від злочинного діяння. Важливою "фішкою" концепції шкідливості стала зміна розуміння правової сутності терміну "адміністративний" в конструкції "адміністративний проступок". Якщо у своїй генезі він відбивав процедурні властивості притягнення до відповідальності, то у форматі цієї концепції йому була відведена роль ознаки правової природи проступку. З допомогою "концепції шкідливості" вирішувалось два важливих політико-ідеологічних питання: по-перше, демонструвався гуманізм кримінального законодавства, адже з кримінально-правового простору виводився величезний масив правопорушень; по-друге, відкривалася практично необмежена можливість збільшувати кількість складів правопорушень і суб'єктів юрисдикції. Таким чином, концепцію

шкідливості адміністративного проступку можна вважати своєрідним візажистом карального сегменту радянського права. В результаті таких трансформацій "адміністративне правопорушення" і "адміністративний проступок" починають трактуватися як терміні-синоніми, що означають діяння фізичних осіб, які порушують встановлені державою заборони. Законодавче оформлення цей підхід отримує в Основах законодавства Союзу РСР і союзних республік про адміністративні правопорушення [8], які у статті 7 застосували таке формулювання: "адміністративним правопорушенням (проступком) визнається. . .". Таким чином, була нормативно зафіксована політико-ідеологічна установка щодо остаточного усунення з радянського правового простору будь-яких атрибутів адміністративної юстиції і закріплення адекватності понять "адміністративне правопорушення" і "адміністративний проступок". Виникнення, розповсюдження і "живучість" концепції шкідливості потребує її критичного аналізу відповідно до сучасних досліджень властивостей адміністративного проступку, і перш за все з позицій онтології і гносеології права. Застосування онтологічних і гносеологічних знань як методів дослідження адміністративно-деліктного середовища, свідчать, що поняття "школа", "шкідливість", "суспільна школа", "об'єктивна шкідливість діяння" — є онтологічними категоріями і проявляються у емпіричному вимірі. Наявність шкоди, за правило, встановлюється шляхом опису, який сам по собі вже виступає доказом шкідливості відповідного діяння. Суспільна небезпека — це гносеологічна категорія. Її неможливо встановити шляхом онтологічного опису того, що трапилось. Наявність або відсутність суспільної небезпеки у шкідливому діянні доводиться у ході розслідування відповідних справ, яке полягає у встановленні наявності (або відсутності) складу проступку.

Визнання України незалежною правовою державою і закріплення у нормах Конституції України положення про відповідальність держави перед людиною за свою діяльність, обумовили необхідність оновлення адміністративно-правової доктрини. З формуванням нормативної бази незалежної України і науковим осмисленням нових суспільних відносин, стає зрозумілим що концепція адміністративного права як права державного управління не відповідає реаліям державотворення. Виникнення місцевого самоврядування, адміністративних послуг, адміністративного судочинства зробили нагальною потребою переосмислення предмета адміністративного права. В українському адміністративному праві еволюція знань про предмет пройшла три етапи. На першому етапі знання про предмет базуються на традиціях

радянської правової школи. Відповідно до них, зміст предмету адміністративного права складають однорідні відносини державно-управлінської спрямованості. У зазначеному аспекті найбільш характерною можна вважати позицію професора Л. В. Ковалю. Він свого часу писав, що предметом адміністративного права є суспільні відносини, які виникають при здійсненні державного управління. На другому етапі здійснена структуризація предмета. В результаті досліджень стає зрозумілим наступне: по-перше, до предмета адміністративного права входять не лише відносини державного управління, а і інші управлінські відносини. Їх сукупність утворює відносини публічного управління; по-друге, крім управлінських до нього входять відносини, які виникають при здійсненні правосуддя у формі адміністративного судочинства. Це відносини відповідальності суб'єктів владних повноважень за неправомірні діяння; по-третє, до нього входять відносини відповідальності за порушення встановлених правил — відносини адміністративної відповідальності; по-четверте, до предмета адміністративного права входять відносини, які виникають за ініціативою суб'єктів що не мають владних повноважень при їх зверненні до органів публічної адміністрації. Вони позиціонувались як відносини реордианації, потім отримали назву "сервісних" відносин і, нарешті, відносин публічних або адміністративних послуг Третій етап характеризується встановленням у сукупності структурних компонентів предмета адміністративного права інтегративних якостей. Принципова важливість цього питання обумовлена тим, що за відсутністю таких якостей зазначена сукупність виявляється конгломеративним утворенням, що фактично ставить під сумнів єдність її складових, а значить і існування предмета у новому форматі. Наявність інтегративних якостей незаперечно свідчить, що ця сукупність є системою і має всі підстави розглядатися як предмет галузі права.

З цього приводу необхідно зазначити, що у радянській правовій доктрині предмет адміністративного права подається системним утворенням. Інтегративний характер взаємодії його складових дослідники доводили на підставі таких ознак: а) всі відносини предмета — є однотипними відносинами; б) всі відносини предмета — є відносинами влади і підпорядкування; в) всі відносини предмета виникають в результаті здійснення державного управління строго визначеними структурами — органами державного управління. Жодна з вищенаведених інтегративних ознак не відшукується у сукупності нових структурних складових предмета сучасного українського адміністративного права. Аж ні як не можна назвати однотипними відносини адміністративних послуг і відносини

відповідальності. Не є вони також відносинами влади і підпорядкування. Далеко не всі відносини оновленого предмета виникають в результаті здійснення державного управління. Сукупність відносин, які у оновленому вимірі регулюються адміністративним правом, перетворюють у систему, а значить і у предмет галузі, інші чинники. Це категорії "публічна адміністрація", "публічне адміністрування", "відносини адміністративних зобов'язань".

Важливим системоутворюючим компонентом предмета сучасного українського адміністративного права визнається публічна адміністрація, під якою розуміється система організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень на здійснення публічної влади шляхом виконання чинних нормативно-правових актів та вчинення інших дій у публічних інтересах. Похідним від публічної адміністрації системоутворюючим компонентом предмета є публічне адміністрування. Публічне адміністрування — це діяльність суб'єкта публічної адміністрації на виконання владних повноважень публічного змісту. Воно відбувається шляхом використання засобів управління, надання адміністративних послуг, участі у відносинах відповідальності суб'єктів публічної адміністрації, застосування заходів впливу за порушення правил, встановлених публічною адміністрацією. Домінуючим системоутворюючим для предмета адміністративного права чинником є категорія відносин адміністративних зобов'язань. Сутність цих відносин обумовлена змістом норм Конституції України щодо відповідальності держави перед людиною, визнання головним обов'язком держави утвердження і забезпечення прав і свобод людини, верховенства права, обмеження повноважень і дій публічної адміністрації Конституцією та законами України. З них випливає, що публічна адміністрація при утворенні приймає на себе зобов'язання щодо задоволення інтересів суспільства і громадян. Серед них є зобов'язання публічного характеру, виконання яких потребує використання публічною адміністрацією владних повноважень. В ході їх реалізації виникають відносини, які запропоновано позначити як "відносини адміністративних зобов'язань" [9].

Саме вони — відносини щодо виконання адміністративних зобов'язань публічної адміністрації перед суспільством — є предметом адміністративно-правового регулювання, або предметом адміністративного права. Цією категорією — відносинами адміністративних зобов'язань — об'єднуються чотири типи відносин, кожен з яких є складовою частиною предмета адміністративного права. Це відносини: а) публічного управління; б) відносини

адміністративних послуг; в) відносини відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність; г) відносини відповідальності за порушення встановленого порядку і правил (адміністративно-деліктні відносини) Характерною ознакою усіх вищеназваних видів адміністративно-правових відносин є те, що органи публічної адміністрації виступають у них владною стороною, яка реалізує свої виконавчо-розпорядчі повноваження. Владність у такому вимірі розуміється, як наявність врегульованого законодавством права на прийняття владного (обов'язкового) рішення, при виникненні відповідного юридичного факту. Врахування зазначених обставин і характеристики адміністративно-правових відносин виводить на таку дефініцію адміністративного права:

Адміністративне право — це галузь права, засобами якої (норми, відносини, законодавство, методи, форми, статуси суб'єктів, способи реалізації норм, нормативні і індивідуальні акти) формуються, охороняються і захищаються публічні правовідносини, зорганізується і забезпечується функціонування публічної адміністрації (публічне адміністрування). Таким чином, наслідками сучасних досліджень теоретичних засад адміністративного права стали, по-перше, подолання управлінського догмату у визначенні його сутності; по-друге, визнанні того, що адміністративне право генетично пов'язано з практикою захисту прав людини юридичними засобами; по-третє, переосмислення змісту предмета цієї галузі відповідно до демократичних правових стандартів і встановленні його складових: а) відносини публічного управління, б) відносини відповідальності суб'єктів владних повноважень (публічної адміністрації) за неправомірні діяння, в) відносин публічних або адміністративних послуг, г) відносини відповідальності за порушення встановлених правил (відносини адміністративної відповідальності або адміністративно-деліктні відносини); по-третє, доведена системність предмета адміністративного права.

Список використаної літератури:

1. Bähr O. Der Rechtsstaat. Eine publizistische Skizze : Neudruck der Ausgabe 1864 / Otto Bähr. — Darmstadt : Wissenschaftliche Buchgesellschaft (WBG), 1963. — 194 S.
2. Sarwey O. Allgemeines Verwaltungsrecht (1887) / Otto von Sarwey. — Kessinger Publishing; Legaci Reprint, 2010. — 184 S.
3. Ipsen J. Allgemeines Verwaltungsrecht : Lehrbuch [9. Auflage] / Jörn Ipsen. — München : Verlag Franz Vahlen, 2015. — 379 S.
4. Erbguth W. Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozess- und Staatshaftungsrecht : Lehrbuch [8. Aufl., überarbeitete und erweiterte Auflage] / Prof. Dr. Wilfried Erbguth — Baden-Baden : Nomos Lehrbuch, 2016. — 616 S.
5. Peine F.-J. Klausurenkurs im Verwaltungsrecht [5. Aufl., völlig neu bearbeitete Auflage] / Franz-Joseph Peine. — Frankfurt/Oder : C.F. Müller, 2013. — 564 S.

6. Адміністративне право і процес УНР в екзилі: невідома правнича 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.

7. Административная юстиция // Юридический словарь /глав. ред. С.Н. Братусь. — М.: Госюриздат, 1953. — 784 с.

8. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях: Приняты ВС СССР 23.10.1980 // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1980. — № 44. — Ст. 909.

9. Колпаков В.К. Предмет адміністративного права: сучасний вимір / В.К. Колпаков / Юридична Україна. — 2008. — № 3. — С. 33 – 38.

Коваль М. В.,

к.ю.н., професор адміністративного права і процесу та митної безпеки факультету підготовки та перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників податкової міліції Університету ДФС України

Коваль А. В.,

к.ю.н., доцент кафедри державно-правових дисциплін ВНЗ «Університет економіки та права «КРОК»

ДО ПИТАННЯ ПРО РЕГУЛЮВАННЯ МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ СУБ'ЄКТИВНИХ ПРАВА І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА ТА ЗАДОВОЛЕННЯ ЇХ ПОТРЕБ І ІНТЕРЕСІВ В УКРАЇНІ

Досліджуючи проблемні питання, які пов'язані з реалізацією прав, свобод людини і громадянина та задоволення їх потреб і інтересів в життєдіяльності українського суспільства та його держави, слід враховувати, що в Преамбулі Конституції України зафіксовано положення відносно того, що однією із головних генеральних цілей яку українське суспільства і української держави повинні реалізовувати в часи сьогодення і на майбутні роки. Поряд з іншими цілями які передбачені в Преамбулі, є дбання про забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя. Розвиваючи цю генеральну ціль Конституція України в своїй редакції у ст. 3 закріпила положення, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Це зумовлює те, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а тому утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1]. Конституція України, являючись фундаментальною базою національної правової системи нашої держави, заклала основні засади побудови та функціонування

механізму забезпечення прав, свобод, потреб та законних інтересів людини і громадянина. Основоположні засадичні начала відносно побудови та функціонування механізму забезпечення прав, свобод, потреб та законних інтересів людини і громадянина базуються на таких конституційних термінах які закріпив законодавець в Основному Законі нашої держави – Конституції України. Зокрема це такі терміни як «утвердження та забезпечення прав і свобод» (ч.2, ст.3), «військові формування не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян» (ч.4, ст.17), «конституційні права і свободи гарантуються та не можуть бути скасовані» (ч.2, ст.22) «не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод» (ч.3, ст.22), «здійснення цього права може бути обмежено законом лише в інтересах або захисту прав, свобод інших людей» (ч.2, ст.35), Уповноважений Верховної Ради України з прав людини доповідає про «стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні» (п.17, ст.85), народні депутати України зобов'язані «дбати про добробут Українського народу» (ч.2, ст. 79), Президент України є гарантом «додержання прав і свобод людини і громадянина» (ч.2, ст. 102), Президент даючи клятву, присягає «обстоювати права і свободи громадян» (ч.3, ст.104), Кабінет Міністрів України «вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина» (п.2, ст. 116), місцеві державні адміністрації на відповідній території *забезпечують додержання прав і свобод громадян»* (п.2, ст. 119), до видання Автономної Республіки Крим належить «участь у забезпеченні прав і свобод громадян» (п.7, ст. 138), Конституція України не може бути змінена, якщо передбачається «скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина» (ст. 157) і т. д. [1]. Для з'ясування правового механізму забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина слід розглянути і визначити такі поняття, як *утвердження, забезпечення, здійснення, обстоювання, дотримання, реалізація, охорона, захист, обмеження, відновлення порушеного суб'єктивного права, відшкодування спричинених порушенням суб'єктивного права, свободи та законного інтересу збитків.*

Норми права закріплюють зобов'язання та заборони, що відносяться до обов'язків, а також в них фіксуються певні можливості людини та громадянина, тобто їх суб'єктивні права, свободи, потреби та інтереси. Згідно теорії права реалізація правових приписів здійснюється у правовідносинах та поза ними. Форми правореалізації залежать від виду правової норми і можуть бути у вигляді дотримання, виконання, використання. Одночасно слід зазначити, що особливою формою правореалізації є правозастосування, що передбачає реалізацію правових приписів шляхом видання індивідуального правового акту компетентним органом, юридичною

чи посадовою або ж службовою особою, в якому конкретизуються взаємні права і обов'язки сторін (суб'єктів правовідносин і третіх осіб) і який є обов'язковим до виконання. Правозастосування може мати місце як самотійна форма, так і поряд з іншими формами реалізації [2, с. 150]. Ведучи мову про механізм забезпечення реалізації суб'єктивних прав, свобод людини і громадянина та задоволення їх потреб інтересів в Україні необхідно враховувати, і про це зазначають науковці [2, с. 151], що в теорії вказують на вживання та обґрунтування назви таких механізмів як механізм правового регулювання суспільних відносин, механізм реалізації прав, свобод та законних інтересів, а також обов'язків людини і громадянина і механізм забезпечення суб'єктивних прав, свобод та законних інтересів особистості. Враховуючи співзвучність вказаних правових явищ, спробуємо сформулювати нашу думку про поняття і внутрішню сутність механізму забезпечення реалізації суб'єктивних прав, свобод та задоволення потреб і законних інтересів особистості. Слід зазначити що, механізм правового регулювання суспільних відносин, це система елементів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання відносин між людьми, тобто під механізмом правового регулювання необхідно розуміти систему правових засобів, за допомогою яких здійснюється впорядкування суспільних відносин (встановлення чи санкціонування норм позитивного права, виникнення прав і обов'язків людини і громадянина та реалізація цих прав і обов'язків. Згідно загально визнаними теоретичними надбаннями елементами механізму правового регулювання є: а) норми права; б) правовідносини; в) правореалізація та акти; г) правосвідомість і правова культура; д) законність правового регулювання [3, с. 150].

О. Скакун зазначає, що механізм правового регулювання — це взята в єдності система правових засобів, способів і форм, за допомогою яких нормативність права переводиться в упорядкованість суспільних відносин, що зумовлюють задоволення потреб і інтересів суб'єктів права та встановлюють і забезпечують правопорядок, коли «належне» у праві стає «суцим» у життєдіяльності особи, суспільства, держави [4, с. 498]. Реалізація прав, свобод людини і громадянина, а також задоволення потреб і інтересів є самотійною проблемою, яка не може бути зведена до характеристики як основної частини правового регулювання. Тому і механізм реалізації суб'єктивних прав, свобод та законних інтересів, а також обов'язків людини та громадянина не зводиться до механізму правового регулювання суспільних відносин.

Відмінність названих механізмів пов'язана з їх різним функціональним призначенням. Механізм правового регулювання

суспільних відносин призначений для нормативного регулювання та реалізації правових приписів об'єктивного права у формах дотримання, виконання, використання та правозастосування. Механізм реалізації прав, свобод і задоволення потреб та законних інтересів людини і громадянина призначений для втілення в життя соціальних благ, що закріплені за суб'єктом нормативними приписами об'єктивного права.

Механізм же забезпечення реалізації суб'єктивних прав, свобод і задоволення потреб та законних інтересів людини і громадянина потребує активної діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, посадових та службових осіб, для створення умов щодо реалізації прав, свобод і законних інтересів (гарантування), а також для охорони, захисту і здійснення певних заходів щодо відновлення порушених прав та законних інтересів людини і громадянина. На відміну від реалізації правових норм об'єктивного права, реалізація суб'єктивного права чи свободи має певні особливості. Реалізація суб'єктивних прав, свобод та законних інтересів, поряд з таки складовими правового статусу особи, як обов'язок - це форма їх буття, що зводиться до переведення соціально передбачених благ, які закріплені нормами об'єктивного права і знаходяться в розпорядженні суспільства, держави в стан їх можливого і дійсного використання конкретною особою (особами) з метою задоволення своїх різноманітних потреб та інтересів. Щодо забезпечення реалізації суб'єктивних прав, свобод та законних інтересів, а також обов'язків, то такий процес потрібний з метою створення сприятливих умов для реалізації названих суб'єктивних можливостей та з метою охорони, захисту і відновлення порушеного права, свободи чи законного інтересу. Як реалізація норми об'єктивного права, так і реалізація та забезпечення суб'єктивних прав, свобод та законних інтересів і обов'язків мають свій механізм.

Виходячи із сталої субстанції, що право в своїх приписах закріплює різні моделі обов'язкової, забороненої, дозволеної чи уповноваженої поведінки суб'єктів та базуючись на положеннях, що воно регулює і охороняє життєво необхідні суспільні відносини, які потребують свого унормування, акцентуємо увагу на тому, що зазначене регулювання виражається у започаткуванні за одними учасникам суспільних відносин суб'єктивних прав, свобод, потреб та законних інтересів і в покладенні на інших суб'єктів цих правовідносин певних юридичних обов'язків, тобто пов'язуючи суб'єктів суспільних відносин взаємними правами і обов'язками, право орієнтує їх на потрібну передбачену в правовому приписі поведінку.

Основним джерелом права у нині діючій правовій системі України нормативно-правовий акт. Слід зазначити, що правовий припис тільки тоді «живе» і «працює», коли він через певний механізм

реалізується у повсякденному житті суспільства, держави та по відношенню до особистості. Для встановлення того, що собою являє процедура застосування правових приписів, які регламентують забезпечення реалізації суб'єктивних прав, свобод та задоволення потреб і законних інтересів особистості в Україні необхідно мати на увазі, що при реалізації права чи свободи чи задоволенні потреби або інтересу в принципі зацікавлений тільки той, хто має що реалізувати або ж щось задовольняти, тобто суб'єктонабувач права, свободи чи суб'єктозадовільнювач потреби або інтересу. Усі інші особи, які приймають у такому процесі участь, а це зобов'язувальна сторона, правозастосовувач, законодавець – діють в кінцевому підсумку, в інтересах суб'єктаотримувача права, свободи, потреби, інтересу. Діяльність зазначених осіб і органів, а також дія правових приписів, де кожний правовий припис вважається чинним лише тоді, коли він виданий уповноваженим на те суб'єктом у межах наданої йому компетенції, з дотриманням установленого порядку його прийняття та набуття ним законної сили. Все це у своїй сукупності утворює складний і багатоаспектний механізм реалізації правових приписів. Отже, рішення про те, буде право, свобода реалізовані, а інтереси і потреби задоволені чи ні, залежить від суб'єкта, що ними безпосередньо володіють. Лише по його волі може бути використаний і введений у дію механізм забезпечення реалізації правових приписів, які регламентують права, свободи, чи передбачають процедуру задоволення потреби чи законного інтересу людини і громадянина. Отже для реалізації набувача права, свободи або задовільнювача потреби чи інтересу потрібно щоб зазначені можливості набули юридичної фіксації в правових приписах позитивного права, тобто передбачені в певному нормативно-правовому акті. Тому що позитивне право згідно національних теоретичних надбань - це система загальновизнаних принципів і правових приписів (правил поведінки) сформульованих у суспільстві і визнаних ним як справедлива міра свободи і рівності (можливість), що зафіксовані (установлена чи санкціонована) і забезпечувана державою як регулятор суспільних відносин з метою узгодження (компромісу) індивідуальних, соціально-групових і суспільних інтересів [5, с. 230; 6, с. 63,66; 7, с. 47,63].

Перехід юридично зафіксованих абстрактних можливостей (потреб, інтересів, прав, свобод) від об'єктивізованого безадресного стану в реально значимий для тої чи іншої конкретної людини стан і пов'язане з так званим суб'єктивним правом як гарантовану суспільством та юридично зафіксовану державою можливість задоволення людиною своїх потреб, інтересів, прав, свобод тощо. В спеціальній літературі зазначається, що *суб'єктивне право — це міра*

надана людині як можливість для використання, яка забезпечується юридичними обов'язками і охороною з боку держави і вона складається із трьох конкретних взаємопов'язаних можливостей - правомочностей: 1) право на позитивні дії, тобто право на власні дії, як первісного елемента будь-якого суб'єктивного права; 2) право вимагати від іншого суб'єкта правовідносин виконання (додержання, дотримання) юридичного обов'язку як умови реалізації носієм суб'єктивного права належної йому правової можливості; 3) право на охорону та захист з боку держави (а, відповідно, й право вимагати від держави охорони та захисту конкретного права), яке виникає в разі порушення юридичного обов'язку особою, яка мала його виконати і це становить перешкоду для реалізації суб'єктивного права наданого особистості [7, с. 57]. Варто відмітити, що зазначені елементи утворюють суб'єктивне право як юридичну категорію лише в органічному зв'язку один з одним. При цьому необхідно враховувати, що визнання особи задовольнювачем потреб і інтересів або набувачем права, свобод, тобто носієм суб'єктивного права означає констатацію належності їй численних цілком визначених юридичних можливостей різних за галузевою приналежністю, змістом тощо.

В теорії права зазначається, що співвідношення суб'єктивного та об'єктивного в життєвій дійсності слід розглядати в рамках правотворчого та правореалізаційного процесів. В ході правотворчого процесу співвідношення суб'єктивного та об'єктивного дістає вияв у впливі людських потреб як суб'єктивних факторів що ще не набули якогось нормативного оформлення, тобто не стали ще правовим приписом об'єктивного права. Беручи все зазначене до уваги, можна представити механізм формування норми об'єктивного права та наступної її реалізації в плані співвідношення об'єктивного і суб'єктивного факторів в правовому житті у наступному вигляді. Виникнення в життєдіяльності людей масових однорідних суб'єктивних потреб, які вимагають свого задоволення, потребує встановлення правил розв'язання цієї проблеми шляхом прийняття правового припису об'єктивного права, що встановлює правило і порядок задоволення зазначеної об'єктивно існуючої та такої, що визнається багатьма суб'єктами, Реалізація суб'єктивної потреби як суб'єктивного права засноване на правових приписах об'єктивного права.

Суб'єктивні прав на даній час класифікуються на такі основні види (групи) суб'єктивних прав, зокрема: **а) загальні права** громадян, які є невід'ємними правами особи до них відносять основні конституційні права громадян тобто *особисті, соціальні, економічні, політичні, екологічні та інші*. Наявність таких прав визначає конституційно-правовий статус особи як громадянина. Реалізація їх в

конкретному реальному житті може відбуватися двома способами: або шляхом створення відповідних правовідносин (трудових, адміністративних тощо), або безпосередньо, у разі, коли утворення правовідносин не є обов'язковим; **б) абсолютні суб'єктивні права** які характеризуються тим, що: 1) виникають в силу певних юридичних фактів; 2) реалізуються вони за відсутності перешкод поза правовідносинами; **в) відносні суб'єктивні права** виникають та реалізуються лише в конкретних правовідносинах, це права (правомочності, або праводомагання) суб'єктів, які виступають учасниками відповідних правовідносин, яким відповідають юридичні обов'язки інших суб'єктів, які представляють протилежну сторону правовідносин. Вказані конкретні ознаки суб'єктивного права або ж його модифікації знаходять свій прояв житті суспільства та держави [7, с. 58]. Установлено, що суб'єктивне право як юридична категорія ґрунтується на правових приписах об'єктивного права. Співвідношення об'єктивного і суб'єктивного права у дії може бути пояснено на прикладі основних прав громадян (таких, як право на працю, відпочинок, освіту тощо). Реалізація суб'єктивних прав можливо постільки, по скільки вони закріплені як загальні правила у відповідних нормативно - правових актах. Виходячи з них, кожний громадянин, опиняючись в ситуації, коли у нього виникає потреба задоволення свого інтересу, може це зробити, вимагаючи відповідної поведінки від осіб, зобов'язаних діяти так, як визначено в правому приписі. Носій суб'єктивного права при цьому може розраховувати на підтримку правового механізму, який має у своєму розпорядженні держава.

Підводячи підсумок викладеному відносно механізму взаємодії об'єктивного та суб'єктивного права, можна зазначити, що об'єктивне право тобто право конкретної держави – це система правових приписів, які регламентують можливість та порядок задоволення потреб і інтересів та реалізації прав і свобод людини (конкретної особи), що базуються на основі приписів зазначеного об'єктивного права.

Можливість задоволення людиною певної потреби чи інтересу або ж реалізації права чи свободи в порядку, що передбачений законом, набуває властивості суб'єктивного права, а не ілюзорних бажань. Ще більш предметно, у аспекті співвідношення об'єктивного права із суб'єктивним, полягає в тому, що об'єктивне право — це система правових приписів, які фіксують суб'єктивні права і свободи та обов'язки людини чи громадянина або ж їх потреби чи інтереси.

Отже, в контексті визначення ролі об'єктивного права щодо окремо взятих осіб, які перебувають в сфері його тяжіння, можна зазначити, що право: *по-перше*, орієнтує особу на використання

легальних можливостей для задоволення своїх потреб і інтересів та реалізації прав і свобод; **по-друге**, обмежує особу визначаючи та встановлюючи рамки її потреб і інтересів та реалізації прав і свобод; **по-третє**, гарантує особі потенційну можливість задоволення потреби в умовах конкуренції, зіткнення з аналогічними потребами інших людей; **по-четверте**, право визначає правовий (юридичний) обов'язок, який дає підстави тлумачити як фіксовану міру належної поведінки, у межах якої суб'єкт гарантований від необґрунтованих домагань. Оскільки право пов'язане з державою, можна зробити висновок, що держава, яка системою всіх своїх публічних інститутів, в тому числі правових, зорієнтована на задоволення потреб інтересів людини в розглянутому контексті її природних прав, на забезпечення суверенітету особи як найбільшої цінності в системі "людина — суспільство", є правовою [7, с. 59]. По нашому питанню мабуть доцільно погодиться з думкою А. Олійника про те, що механізм правового регулювання суспільних відносин, механізм реалізації суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина та механізм забезпечення реалізації суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів особистості - поняття не тотожні. Вони різняться одне відносно одного [2, с. 150-151]. Говорячи про різні засоби і процедури реалізації правових приписів законодавства, яке регламентує порядок переведення їх конструкцій в конкретний зміст суб'єктивних прав, свобод, потреб і інтересів та юридичних обов'язків людини і громадянина, то вони різноманітні. Зокрема це конкретизація закону в підзаконних нормативно - правових актах уряду, міністерств, відомств, органів самоврядування та інших державних інституцій, у локальних нормативних актах, конкретизація норм закону в актах офіційного тлумачення, процесуальних нормах, що регулюють процедури прийняття, застосування і примусового виконання законодавства, це і різноманітні акти застосування норм права. Сюди ж входять діяльність публічних органів по підготовці і прийняттю нормативно - правових актів.

Підводячи підсумок відносно механізму забезпечення реалізації суб'єктивних прав і свобод людини і громадянина, а так же задоволення потреб і законних інтересів особистості знаменує собою переходу можливості, що зафіксована у правового приписи позитивного права у життєву дійсність, в якій перебуває людина, і це перетворення відбувається, як правило, з волі власника права, свободи чи зафіксованої можливості задовольнити потребу чи інтерес. Тобто від суб'єкта якому адресовані ці блага та можливості буде залежить чи буде передбачене в законодавстві право, свобода реалізовані, причому з урахуванням де, коли, у яких межах і обсягах та

яким чином, та з використання якої передбаченої і зазначеної процедури будуть задоволені його потреби і інтереси.

Список використаної літератури

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30 . – Ст. 141(зі змінами внесеними Законом України від 8 грудня 2004 року) // Відомості Верховної Ради України 2005. - № 2 . – Ст. 44.
2. Олійник А.Ю. Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні. Монографія. – К.: Алерта. КНТ. Центр навчальної літер., 2008. – 470 с.
3. Олійник А.Ю. та інші. Теорія держави і права. Навч. посіб. / А.Ю.Олійник, С.Д. Гусарев, О.Л.Слюсаренко . – К.: Юрінком Інтер, 2001. - 168 с.
4. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підруч, Харків: Консул, 2001. – 656 с.
5. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: Підручник. - К.: Алерта; КНТ ; ЦУЛ, 2006, 520 с.
6. Рабинович П.М. Основи загальної теорії прав і держави. Посіб., вид. 2-е зі змінами і доповненнями, К.: - 238 с.
7. Марчук В.М., Николаєва Л.В. Нариси з теорії прав. Навч. посіб. - К.: Істина, 2004. - 304 с.

Миколенко О. І.,

д.ю.н., професор,

завідувач кафедри адміністративного та господарського права
Одеського національного університету імені І.І. Мечникова,

ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЇ НАУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДАХ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

В спеціальній літературі існують різні визначення наукової діяльності, які дозволяють, з одного боку, розглядати її як творчу діяльність однієї талановитої особи чи колективу однодумців над конкретною проблемою задля її вирішення, а, з другого, як один із напрямів діяльності юридичних осіб, до яких можна віднести науково-дослідні установи, науково-практичні центри, навчальні заклади й ін.

Так склалося, що в Україні існує два центри, які формують і реалізують політику щодо організації наукової діяльності у вищих навчальних закладах України. Один з них в основному зосереджений на правовому забезпеченні організації наукової діяльності у вищих навчальних закладах та забезпечує функціонування системи атестації педагогічних, зокрема керівних, наукових і науково-педагогічних кадрів, організовує їх атестацію щодо присвоєння їм кваліфікаційних категорій, педагогічних та вчених звань і підвищення їх кваліфікації. Таким центром є Міністерство науки і освіти України (далі – МОН України).

Другим центром, який формує і реалізує політику щодо організації наукової діяльності у вищих навчальних закладах України є Національна академія правових наук України (далі – НАПрН України). Вона забезпечує в основному інтелектуальну підтримку науковців, науково-дослідних інститутів, науково-практичних центрів, навчальних закладів, лабораторій та інших установ, які здійснюють дослідження у галузі держави та права. Але ні МОН України, ні НАПрН України не мають сьогодні безпосереднього впливу на розвиток взаємовідносин, що формуються між науковим керівником і аспірантом в ході організації наукової діяльності у вищому навчальному закладі України юридичної спрямованості. Ці взаємовідносини (в порівнянні з радянським періодом та періодом незалежності України до Революції «Гідності») суттєво змінилися. Якщо раніше такі відносини регламентувалися традиціями, які існували в науковій спільноті, та звичаями, що формувались у конкретному навчальному закладі, то сьогодні єдиними регуляторами таких відносин залишаються тільки норми моралі. А норми моралі є ефективними регуляторами лише у тому випадку, коли суспільство досягло чи не втратило певного цивілізаційного рівня. У критичних ситуаціях для суспільства (наприклад, катастрофа, землетрус, епідемія, воєнний конфлікт, тощо) досить часто його цивілізаційний рівень знижується чи взагалі зникає, а тому норми моралі, як до речі і норми права, перестають діяти у суспільстві або в повному обсязі, або частково. Представники наукової юридичної еліти, до яких відносяться наукові керівники аспірантів, сьогодні опинилися в пониженій становищі - рівень їхнього матеріального забезпечення не відповідає рівню їх досягнень у юридичній науці, а статус науковця в країні нівелювався. При цьому, МОН України цим питанням взагалі не переймається, а НАПрН України поки що на цей аспект не звертає своєї уваги.

Юридична наука та наукова діяльність у галузі держави та права є тендітним утворенням (явищем, сферою), яке дуже легко розбалансувати та взагалі знищити. Реформи у сфері вищої освіти, які зачіпають питання організації наукової діяльності у вищих навчальних закладах України, не повинні відбуватись в угоду політиці щодо скорочення витрат на освіту та науку чи під гаслом: «Зруйнуймо вщент, а потім запозичимо досвід у країн світу». Такі реформи обов'язково повинні враховувати наступне. *По-перше, інтереси вищих навчальних закладів, які зацікавлені в збереженні науково-педагогічних кадрів.* Не всі викладачі вищих навчальних закладів одночасно є чудовими педагогами і висококваліфікованими науковцями. Завжди існував поділ викладачів вищих навчальних закладів в залежності від фронту робіт, на якому він був для керівництва та для вищого

навчального закладу найбільш ефективним, на три групи – організатори, педагоги, науковці. Організатори це керівники і їх заступники, які реалізують управлінські функції у вищому навчальному закладі та викладачі, які приймають активну участь в організації навчального процесу, забезпеченні умов для наукової діяльності викладачів і студентів, а також в діяльності профспілок. Педагоги, це викладачі, які розуміються у вікових особливостях студентів та вміють максимально ефективно здійснювати виховання і навчання молоді. Науковці, це викладачі, які чудово орієнтуються в системі юридичних знань, постійно рекламують вищий навчальний заклад у національному науковому просторі шляхом видання наукових статей, монографій, участі у конференціях чи роботі спеціалізованих вчених рад із захисту дисертацій, тощо. Тобто не всі викладачі вищих навчальних закладів займаються керівництвом аспірантів, бо це специфічний напрям роботи, який вимагає певного рівня кваліфікації саме у юридичній науці, а не у навчальних програмах чи основах управління. Вищий навчальний заклад, кадровий склад якого буде складатись лише з організаторів і педагогів (що до речі є розповсюдженим явищем на теренах України), за своїм науковим і освітнім потенціалом прирівнюється до загальних середньо-освітніх шкіл. Саме науковці у вищих навчальних закладах створюють умови для надання освітніх послуг, які відповідають V-IX кваліфікаційним рівням Національної рамки кваліфікацій. *По-друге, реформа вищої освіти обов'язково повинна враховувати гідність наукової спільноти*, адже в умовах виживання і пошуку додаткових засобів існування наукові керівники аспірантів та докторантів виконують свою роботу, як правило, неефективно. Ентузіазм, яким переповнені молоді наукові керівники, швидко закінчується, адже на певному етапі такий науковець розуміє, що його досягнення у вигляді виховання нового доктора філософії чи доктора наук, який запропонував корисні для національної науки і законодавства висновки в дисертації, не компенсують його інтелектуальні, матеріальні та часові витрати. До того ж зубожіння науково-педагогічних кадрів сприяє розквіту корупційних відносин у сфері наукової діяльності. І вирішувати цю проблему не можна лише шляхом посилення кримінальної відповідальності чи шляхом створення численної армії антикорупційних органів. Гідність науково-педагогічних кадрів, наприклад, рівня доктора права можна зберегти лише тоді, коли така людина має не лише повагу з боку суспільства, а й гідне матеріальне забезпечення. *По-третьє, реформа вищої освіти обов'язково повинна враховувати інтереси аспірантів*, які є, в основному молодими людьми (у віці до 30 років), а тому позбавлені мудрості, яка накопичується з життєвим досвідом. Зацікавленість

молодої людини полягає у тому, щоб при підтримці наукового керівника приєднатися до наукової юридичної спільноти і інтелектуальної еліти українського суспільства. У кожного з них є свої особисті мотиви. Хтось хоче здивувати світ своїми науковими висновками чи винаходами, хтось намагається вирішити кар'єрні питання у системі органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, хтось ухиляється від конституційного обов'язку проходження військової служби в Збройних Силах України (на жаль, і такі мотиви присутні у сучасних аспірантів), тощо. Аспірант, маючи за своїми плечима досвід навчання у вищому навчальному закладі за ступенями «бакалавр» та «магістр», сподівається за таким же принципом (алгоритмом) навчатися у аспірантурі і докторантурі та стати у майбутньому фахівцем за такими ступенями як доктор філософії і доктор наук. Але не можна в одну корзину звальювати освітні послуги, які надаються майбутнім бакалаврам і магістрам, з послугами, які надаються майбутнім докторам філософії і докторам наук. Адже науковий керівник ділиться з аспірантом знаннями, які не охоплюються і не можуть бути охоплені стандартами вищої школи.

Аспірант отримує унікальну можливість, по-перше, постійно перебувати в науковому інформаційному просторі, що можливо лише при підтримці та відповідному контролі з боку наукового керівника, по-друге, під наглядом наукового керівника оперативно отримувати та опрацьовувати наукову інформацію, що є необхідною умовою для плідної наукової діяльності молодого вченого. Окремо слід виділити застереження та поради, які надає науковий керівник аспіранту щодо написання дисертації, допомогу при визначенні методики проведення наукового дослідження, критичний аналіз статей і положень дисертації, тощо. Без належної опіки з боку наукового керівника, аспірант приречений на здійснення помилок, які можуть викривити результати наукового дослідження або взагалі стати фатальними для його наукової діяльності. Отже взаємовідносини наукового керівника і аспіранта суттєво змінилися сьогодні. Ці взаємовідносини, втративши опору у вигляді традицій і звичаїв, як ніколи залежать від грамотного правового регулювання діяльності аспірантури і від кваліфікованої організації наукової діяльності всередині вищих навчальних закладів. Суб'єкти ж, які забезпечують реалізацію реформи вищої освіти, повинні пам'ятати, що найвищою соціальною цінністю в Україні, згідно Конституції, визнаються людина, її честь і гідність, а не будівлі навчальних закладів і не земельні ділянки, на яких розташовані ці заклади. Не можна проводити реформу вищої освіти та науки за рахунок пониження гідності науково-педагогічних кадрів. Результатом такої політики може стати повна руйнація національної юридичної науки.

Щербанюк О. В.,

д.ю.н., доцент,

завідувач кафедри правосуддя юридичного факультету
Чернівецького національного університету ім. Ю.Федьковича

*КОНСТИТУЦІЙНА СКАРГА ЯК ДОДАТКОВА ГАРАНТІЯ
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДІЇ ПРАВ ЛЮДИНИ*

Теорія прав людини достатньо повно розроблена в юридичній літературі та публіцистиці. Тим не менш в останній час актуальним є питання безпосередньої дії основних прав та формування відповідної доктрини Конституційним Судом України.

Постановка завдання є виправданою, оскільки забезпечення безпосередньої дії прав людини вимагає чіткої позиції конституційного суду з таких питань як: 1) в чому полягає зміст поняття «безпосередня дія прав»; 2) якими є гарантії безпосередньої дії прав людини; 3) як в судовій практиці можна гарантувати безпосередню дія прав людини. В міжнародній конституційній практиці відсутній єдиний підхід до характеру прав, які діють безпосередньо, так і до його змісту. Якщо в деяких країнах, зокрема, Німеччині, Португалії, такими є основні права і свободи людини, то в інших (Болівія) – всі права. Конституція України містить західну концепцію прав людини, відповідно до якої права індивіда переважають над суспільством. Для створення справжньої свободи людини недостатньо проголосити її справа і свободи, потрібно їх реалізувати. У свою чергу, для реального здійснення прав людини їх необхідно забезпечити. В цьому контексті слід зазначити, що Європейський Суд з прав людини у своїх рішеннях прямо не звертався до питання безпосередньої дії прав, однак вказував на безпосередню дію прав, закріплених Європейською конвенцією з прав людини і основоположних свобод. Наприклад, в Рішенні від 18 січня 1978 року Ірландія проти Сполученого Королівства Суд чітко встановив, що змінивши термін «зобов'язується забезпечити» на термін «забезпечують» розробники Конвенції хотіли уточнити, що встановлені в розділі I Конвенції права і свободи безпосередньо будуть забезпечуватися для кожного, хто перебуває під юрисдикцією сторін, що домовляються [1]. Тому, встановлені в розділі I Конвенції права і свободи в державах-членах Ради Європи є правами, що діють безпосередньо.

Аналогічний підхід існує в документах Європейського Союзу: права, закріплені в договорах Європейського Союзу, а також в регламентуваннях є для держав-учасниць такими, що діють безпосередньо. Використання даного поняття підтверджує

конституційну спробу уточнити мету та основну гарантію її реалізації. Її основна гарантія – закріплення обов'язкового, обмежувального характеру цих прав для державної влади. Стаття 151-1 Конституції України запровадила інститут нормативної конституційної скарги, різноманітні моделі якої функціонують в зарубіжних країнах, зокрема в Королівстві Іспанія, Португальській Республіці, Республіці Словенія, Австрійській Республіці, Федеративній Республіці Німеччина, Чеській Республіці, Республіці Хорватія та ін. В Німеччині, наприклад конституційні скарги становлять левову частку процесів. Зокрема, в 2014 р. було розглянуто 6292 скарги, 121 з яких (1,92%) була вирішена на користь позивачів [2]. Проект Закону України про Конституційний Суд України визначає вимоги до конституційної скарги, а стаття 118 прийнятність конституційної скарги, тобто процесуальні умови при дотриманні яких Конституційний Суд буде розглядати її по суті.

На жаль, відсутні в Проекті Закону України про Конституційний Суд України такі складові прийнятності як: підсудність, право участі в процесі, процесуальні дієздатність, прийнятність об'єкта скарги, повноваження скарги, субсидіарність (використання всіх правових засобів) скарги, необхідність правозахисту, дотримання форми та строків подання скарги. Тому варто ці питання внормувати та визначити можливість права на позачергове вирішення конституційних скарг у випадку вагомого конституційно-правового значення або недопущення порушення прав та свобод людини. Слід звернути увагу, що окрім закріплених позитивних правом вимог про допустимість скарг, існують і негласні, суб'єктивні, так звана «фільтрація» скарг, яка проводиться в рамках спеціальної процедури. Суб'єктами права на конституційну скаргу є громадяни, іноземці, особи без громадянства та юридичні особи. В Німеччині ототожнюється право на подачу конституційної скарги та право на участь в процесі виходячи з конституційного принципу рівності. Право на конституційну скаргу мають юридичні особи, конституційна правосуб'єктність яких визначена Основним Законом ФРН. Відповідно до пункту 3 статті 19 Основного закону під юридичними особами розуміють «персональний субстрат» фізичних осіб, які мають основні права (конституційні економічні права, право рівності). При цьому конституційно-правове поняття «юридичної особи» в Німеччині є ширшим за цивільно-правове. Під таке визначення підпадають політичні партії, громадські організації, і при цьому не мають права на конституційну скаргу юридичні особи публічного права (громади, університети, державні телерадіокомпанії тощо), які не є носіями конституційних прав людини.

Слід також звернути увагу на те, що в Німеччині скарга проти закону можлива, якщо закон прямо порушує права особи. Позивач перевіряє відповідність акта в вищестоящих судах. Якщо суд касаційної інстанції визнає, що закон не відповідає конституції, він зобов'язаний зупинити розгляд справи та запросити з даного питання рішення конституційного суду (п. 1 статті 100 Основного Закону ФРН) [3]. Виходячи з вищевикладеного, переважна більшість конституційних скарг подається проти останньої судової інстанції.

Таким чином, формування інституту конституційної скарги поки не завершено та здійснюється по-різному в європейських країнах, тому Україні варто чітко вивчити практику зарубіжних країн та чітко регламентувати даний інститут захисту прав особи в Україні.

Список використаної літератури:

1. Ireland v. United Kingdom, (5310/71) [1978] ECHR 1 (18 January 1978)// [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://hudoc.echr.coe.int/eng# {"dmdocnumber":\["695383"\],"itemid":\["001-57506"\]}http://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Verfahren/Jahresstatistiken/2014/gb2014/A-IV-2.html](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

2. Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz – BVerfGG) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bverfgg/gesamt.pdf>

3. Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz – BVerfGG) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bverfgg/gesamt.pdf>

Бабін І. І.,

к.ю.н., доцент кафедри публічного права юридичного факультету Чернівецького національного університету ім. Ю.Федьковича

ОСКАРЖЕННЯ ЯК СПОСІБ ЗАХИСТУ ПРАВ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ

Оскарження є одним з найбільш важливих способів забезпечення захисту порушених прав у сфері публічно-правових відносин, не є винятком і податкові правовідносини, предметом оскарження в яких є рішення контролюючих органів. Процедура оскарження рішень контролюючих органів врегульована цілим комплексом нормативно-правових актів: Податковим кодексом України, Кодексом адміністративного судочинства України, Порядком оформлення і подання скарг платниками податків та їх розгляду контролюючими органами.

Необхідно відмітити, що податкове законодавство дещо звужено розуміє право особи на оскарження, оскільки стаття 56 Податкового кодексу України і прийнятий на її виконання Порядок визначають

лише процедуру оскарження платниками податків податкових повідомлень-рішень або інших рішень контролюючих органів під час адміністративного оскарження, але порушення прав в податкових правовідносинах може бути наслідком не тільки рішень контролюючих органів, але і їх дій чи бездіяльності, наприклад, не надання платникові податків податкової консультації на його вимогу. Такий підхід в податковому законодавстві йде в розріз принципам закладеним в конституційному законодавстві. Зокрема, стаття 55 Конституції України передбачає: “Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій та бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб...”. Аналогічне положення міститься і в статті 4 Закону України “Про звернення громадян”, де передбачено, які рішення, дії та бездіяльність у сфері управління можуть бути оскаржені громадянами. Крім того, Податковим кодексом України та виданими на його виконання підзаконними актами надається право на оскарження лише одному суб’єкту податкових правовідносин – платнику податків, в той час як незаконні рішення, дії, бездіяльність контролюючих органів можуть порушувати права й інших учасників – податкових агентів та банків, які є самостійними учасниками таких відносин і володіють власними правами і обов’язками.

Оскарження рішень контролюючих органів може бути здійснене в адміністративному або судовому порядку. Важливим в процедурі оскарження є те, що вибір судової процедури оскарження виключає можливість оскарження рішення контролюючого органу в адміністративному порядку. Процедура адміністративного оскарження вважається досудовим порядком вирішення спору і не виключає можливість подальшого судового оскарження. Не може бути предметом оскарження грошове зобов’язання самостійно визначене платником податків у поданій ним податковій декларації.

Адміністративний порядок захисту прав платників податків полягає у вирішенні спорів між платниками податків та контролюючими органами у рамках системи контролюючих органів без передачі спору до суду. До переваг адміністративного оскарження, порівняно з оскарженням у судовому порядку, належить віднести: спрощену процедуру, яка дає змогу платникові податків самостійно захищати свої права, не користуючись послугами юристів; коротші строки розгляду скарги, а також те що, скарги від платників податків розглядаються безкоштовно; оскарження навіть з негативним для платника податків результатом дозволить йому краще зрозуміти позицію контролюючого органу, що при зверненні до суду дасть йому можливість ретельніше підготуватися до розгляду своєї позиції; винні у винесенні неправомірних рішень посадові особи контролюючих

органів обов'язково несуть за це відповідальність; до закінчення процедури адміністративного оскарження припиняється виконання платником податків податкових зобов'язань, які є предметом спору, податкові вимоги з податку, що оскаржуються не надсилаються, а сума грошового зобов'язання, що оскаржується вважається неузгодженою [3; с. 103]. Разом з тим, ефективність адміністративного порядку оскарження піддається сумніву з тієї підстави, що розгляд скарги платника податків побудовано на перевірці рішення контролюючого органу вищестоящим контролюючим органом, який також є зацікавленим суб'єктом податкових правовідносин, відповідно ймовірність необ'єктивного розгляду є дуже високою.

Важливою зміною в процедурі адміністративного оскарження стало покладення обов'язку доведення того, що будь-яке нарахування, здійснене контролюючим органом або будь-яке інше його рішення є правомірним, на органи державної фіскальної служби. Однак зазначена норма в більшій мірі є декларативною, її реалізація під час адміністративного оскарження не можлива тому, що саме платник податків виконує активну функцію і в скарзі викладає свої аргументи, які доводять неправомірність нарахування (рішення) контролюючого органу та підтверджує свою позицію відповідними документами [2; с. 346].

Крім того, однією з актуальних проблем продовжує залишатись можливість залишення без розгляду повторних звернень за умови, що таке питання було вирішено по суті. Проте, як свідчить практика, не завжди вирішення питання по суті може бути якісним та взагалі існувати як таке, тобто не бути номінальним. Повторне звернення платника податків в більшості випадків є свідченням того, що проблема, з приводу якої подавалась скарга, залишилась нерозв'язаною. Тому важливим є право платника податків на будь-якій стадії адміністративної процедури оскарження, а також після її закінчення розпочати судову процедуру оскарження, шляхом подання позовної заяви до суду.

Судовий захист прав платників податків здійснюється у формі адміністративного судочинства. Необхідність судового захисту права людини на податки, як зазначає Р.О. Гаврилюк, обумовлена як її власною природою, так і природою та властивостями міжнародного конвенційного права, в яких і отримують головним чином формальне закріплення та оформлення (позитивацію) права людини [4; с. 743]. У юридичній літературі неодноразово наголошується на тому, що розв'язання податкових спорів у судах є найбільш ефективною формою захисту прав платників податків. Згідно даних офіційної статистики, податкові спори займають понад третину від загальної кількості спорів, що розглядаються місцевими адміністративними

судами. Порядок судового оскарження регулюється Кодексом України про адміністративне судочинство, який передбачає можливість оскарження не тільки рішень, але й дій чи бездіяльності контролюючих органів. Наприклад, 19 грудня 2013 року Київським окружним адміністративним судом у справі №810/6770/13-а було частково задоволено позов про визнання протиправною бездіяльність і зобов'язано орган доходів і зборів зареєструвати видані позивачем податкові накладні в Єдиному реєстрі податкових накладних з дня їх подання [1]. Але і судова процедура оскарження не позбавлена недоліків, серед яких зокрема виділяють високу вартість та законодавчу невизначеність строків оскарження. Висока вартість оскарження пов'язана з віднесенням позовних заяв про протиправність рішень контролюючих органів про визначення грошових зобов'язань платників податків до позовних заяв майнового характеру, а це впливає на ставку судового збору. Враховуючи те, що контролюючі органи досить часто здійснюють донарахування суттєвих сум грошових зобов'язань платників податків, то і сума судового збору є суттєвою і не завжди може бути сплачена позивачем. Щодо строків оскарження, то проблема пов'язана з неоднозначним регулюванням даного питання різними пунктами статті 56 Податкового кодексу України. Виходячи з презумпції правомірності рішень платника податків у випадку суперечності положень одного чи декількох нормативно-правових актів склалась судова практика розв'язання цієї колізії на користь платника податків. Тому строк позовної давності (права подати позовну заяву) залежить від використання чи не використання платником податків адміністративної процедури оскарження. Якщо платником податків рішення контролюючого органу в адміністративній процедурі не оскаржувалось, то строк подання заяви складає 1095 днів з дня отримання оскаржуваного рішення контролюючого органу. У випадку використання платником податків адміністративної процедури оскарження, строк подання позовної заяви складає один місяць з дня її закінчення. При зверненні платника податків до суду з позовом щодо визнання недійсним рішення контролюючого органу грошове зобов'язання вважається узгодженим до дня набрання судовим рішенням законної сили.

За загальним правилом статті 71 Кодексу адміністративного судочинства України кожна сторона повинна довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення. Разом з тим, згідно цієї ж статті, в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача, якщо він заперечує проти

адміністративного позову. Ця норма поширюється і на контролюючі органи. Відповідно, обов'язок доказування правомірності свого рішення покладається на контролюючий орган, не дивлячись на те, що по справі він виступає відповідачем. Таким чином, в судовій процедурі оскарження контролюючий орган також зобов'язаний довести факт податкового правопорушення вчиненого платником податку. Однак необхідність вчинення певних активних дій (подання позовної заяви, оформлення її у відповідності з вимогами Кодексу адміністративного судочинства України) з боку платника податків для запуску цієї процедури також дозволяє говорити про здебільшого декларативний характер вище згаданого положення.

Список використаної літератури:

1. Постанова Київського окружного адміністративного суду від 19 грудня 2013 року у справі №810/6770/13-ф за позовом Товариства з обмеженою відповідальністю "Термінал Бровари" до Міністерства доходів і зборів України про визнання протиправною бездіяльності відповідача [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/36529807>

2. Бабін І.І. Податкове право України: навч. посібник. – Вид. 2-ге, виправл. та доповн. – Чернівці: Чернівецький нац. ун-т, 2013. – 496 с.

3. Бабін І.І. Розподіл обов'язків доказування в позасудовій процедурі оскарження рішень податкових органів // Науковий вісник Чернівецького університету: Збірник наук. праць. Вип. 518: Правознавство. – Чернівці: Чернівецький нац. ун-т, 2009. – С. 102-108.

4. Гаврилюк Р.О. Антропосоціокультурний код податкового права: монографія. Книга 2. Константи податкового права/ Руслана Гаврилюк. – Черновці: Черновицький нац. ун-т, 2014. – 804 с.

Баламуш М. А.,

ст. викладач кафедри адміністративного та господарського права Одеського національного університету імені І.І. Мечникова

МІГРАЦІЙНИЙ РЕЖИМ У НАУКОВІЙ ДУМЦІ УКРАЇНИ

Серед важливих завдань, які сьогодні стоять перед суспільством і державою, можна виділити такі: забезпечення ефективного правового регулювання та публічного адміністрування міграційних процесів, створення умов для безперешкодної реалізації прав, свобод, законних інтересів мігрантів і виконання ними передбачених законодавством обов'язків, посилення соціального і правового захисту громадян України, які перебувають або працюють за кордоном, підвищення рівня національної безпеки шляхом запобігання виникненню неконтрольованих міграційних процесів та ліквідації їх наслідків [1].

Вирішити поставлені завдання допомагає міграційний режим, що існує в Україні. Визначення змісту, структури та системи міграційного режиму в Україні є однією з умов розбудови правової держави на сучасному етапі державотворення та важливою умовою реалізації державної міграційної політики в Україні.

З'ясовано, що в юридичній науці існують такі тенденції щодо досліджень міграційного режиму як виду правового та адміністративно-правового режимів:

1) представлені в теорії держави та права визначення правового режиму за змістом суттєво різняться між собою. Його визначають як: соціальний режим певного об'єкту, закріплений правовими нормами й забезпечений сукупністю юридичних засобів (С. Алексєєв, В. Ісаков та ін.); як особливий порядок правового регулювання або як систему правового впливу (М. Матузов, В. Разуваєв та ін.); як складне юридичне утворення, до змісту якого слід відносити не тільки метод, способи і типи правового регулювання, а й інші елементи (А. Васильєв, В. Іванов та ін.);

2) у науці адміністративного права довгий час зосереджувалась увага виключно на так званих спеціальних режимах, які є поширеними в адміністративно-політичній та господарській сферах адміністративно-правового регулювання і публічного адміністрування (А. Басов, К. Бережна, Т. Васильєва, С. Магда та ін.), і лише в поодиноких працях робилася спроба на рівні теорії адміністративного права дослідити адміністративно-правові режими (В. Бєлєвцева, В. Ласточкін, С. Маїлян, Т. Мінка, В. Настюк, С. Поповчук, В. Рушайло та ін.);

3) у науці адміністративного права міграційний режим не є категорією, на підставі якої будується зміст і структура наукових досліджень у сфері міграції. У якості предмета таких досліджень в основному виступали міграційні процеси (О. Бандурка, І. Гарна, О. Кузьменко, О. Савченко, С. Саїв, В. Столбовий, Н. Тиндик та ін.), державна міграційна політика (О. Малиновська, С. Мосьондз, В. Олефір та ін.), правовий статус суб'єктів міграційних правовідносин (О. Аніна, О. Воронятніков, Д. Голобородько, Н. Грабар, С. Константінов, В. Палько, Л. Савранчук, О. Сікорський та ін.), міжнародне міграційне право та співробітництво з питань міграції (С. Божок, І. Василенко, С. Кривчук-Новак, Є. Стрільченко та ін.), а також міграційне право в системі права України (А. Супруновський, Н. Цекалова та ін.);

4) найбільш ґрунтовно категорія «міграційний режим» розглядається у кандидатській дисертації В. Снігура «Міграційний режим в Україні» (2008 рік), яка, однак, має такі недоліки: а) розглядаючи міграційний режим як засіб реалізації державної міграційної політики, автор зосереджується виключно на

характеристиці правового статусу органів публічної адміністрації, уникаючи в роботі особливостей правового статусу фізичних осіб; б) зміст дисертації присвячено в основному механізму реалізації міграційного режиму, а не розкриттю його змісту та характеристиці його елементів [2].

На підставі проведеного аналізу можна зробити наступні висновки.

У науці адміністративного права довгий час зосереджувалась увага виключно на так званих спеціальних режимах, які є поширеними в адміністративно-політичній та господарській сферах адміністративно-правового регулювання і публічного адміністрування, і лише в поодиноких працях робилася спроба на рівні теорії адміністративного права дослідити адміністративно-правові режими.

У науці адміністративного права міграційний режим не є категорією, на підставі якої будується зміст і структура наукових досліджень у сфері міграції. У якості предмета таких досліджень в основному виступали міграційні процеси, державна міграційна політика, правовий статус суб'єктів міграційних правовідносин, міжнародне міграційне право та співробітництво з питань міграції, а також міграційне право в системі права України. Виключення становить праця В. Снігура, який у межах кандидатської дисертації розглядає міграційний режим як засіб реалізації міграційної політики в Україні. Разом із тим автор зосереджує увагу не стільки на змісті міграційного режиму, його структурі та системі, скільки на характеристиці механізму забезпечення міграційного режиму в Україні, який включає: систему правових актів; організаційно-структурні формування; організаційно-правові методи та способи.

Список використаної літератури:

1. Про Концепцію державної міграційної політики: Указ Президента України від 30.05.2011 р. № 622/2011. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/622/2011>. – Назва з екрану.

2. Снігур В. М. Міграційний режим в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / В. М. Снігур ; Київський національний університет внутрішніх справ. – К., 2008. – 198 с.

Боднар С. Б.,
к.ю.н., доцент кафедри публічного права юридичного
факультету Чернівецького національного
університету ім. Ю.Федьковича

Бейко А.,
студентка, юридичний факультет Чернівецького
національного університету ім. Ю.Федьковича

НІМЕЦЬКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ДОКТРИНА ТА ЇЇ РОЛЬ У ФОРМУВАННІ АДМІНІСТРАТИВНОГО НАЦІОНАЛЬНОГО ПРАВА

Як вважає професор Мельник: «дослідження сучасного адміністративного права є неможливим без вивчення відповідного зарубіжного досвіду».

Адже, закордонний досвід сприяє розширенню наших уявлень про досліджувані правові явища; допомагає подивитися на ту або іншу проблему під іншим кутом зору; зіставити власні здобутки зі здобутками зарубіжних колег; не марнувати час на розв'язання проблем, які вже знайшли вирішення на сторінках закордонних видань. Та й власне, безсумнівна надзвичайна наукова актуальність та практична корисність будь-яких порівняльно-правових досліджень.

Незаперечним є той факт, що перші праці російських учених із поліцейського права являли собою не що інше, як переклад російською мовою закордонних наукових розробок, насамперед німецьких авторів, які на довгі роки визначили спрямованість і зміст вітчизняного адміністративного права. Про тісний зв'язок вітчизняного поліцейського, а згодом адміністративного права з німецьким поліцейським та адміністративним правом свідчить також і те, що багато з тих термінів, якими ми користуємося сьогодні (правова держава, адміністративний акт, адміністративний договір, адміністративний розсуд, адміністративний примус тощо) прийшли до нас саме з Німеччини [6, с. 49].

Вивчення сучасних наукових праць з адміністративного права показує, що вітчизняні вчені, на жаль, дуже обмежено використовують у своїх доробках результати творчої діяльності зарубіжних колег. Нині можна назвати лише невелике коло українських авторів, які системно й постійно здійснюють порівняльні правові дослідження у галузі адміністративного права.

Проте такий стан справ є не припустимим, особливо з огляду на євроінтеграційні прагнення Української держави, яка взяла на себе зобов'язання адаптувати національне законодавство до

законодавства Європейського Союзу, узгодити власну правову систему з правовою системою європейської спільноти [10].

Сучасна система українського адміністративного права у зв'язку з розвитком суспільних відносин зазнає істотних змін, наповнюється новим змістом. При цьому головним напрямком реформування вітчизняного адміністративного права є приведення його до загальноприйнятої в Європейському Союзі структури. В ЄС найбільш авторитетними є розробки вчених-адміністративістів ФРН, які поділяють систему адміністративного права на «Загальне адміністративне право» та «Особливе адміністративне право». Даним дослідженням займалися такі вчені як: В. Б. Авер'янов; В. М. Бевзенко; В. К. Колпаков; В. М. Кампо; А. А. Пухтецька; Р. С. Мельник; Е. Шмідт-Ассманн. Щодо адміністративного права Німеччини, то це поняття тісно пов'язане з поняттям державного (або публічного) управління, позаяк адміністративне право вважають у Німеччині правом публічного управління. Засновник німецької школи адміністративного права Отто Майєр під публічним управлінням розумів діяльність держави із здійснення її цілей, за винятком законодавства та судочинства [11].

Більш ніж сто років тому, цей видатний німецький вчений писав, що формування правової держави викликає принципові зміни у діяльності поліції, яка, будучи частиною адміністрації, вже не може застосовувати свої примусові заходи без законодавчого підґрунтя, зосередженого у нормах поліцейського права [22, с. 206]. Німецька теорія адміністративного права, як і теорія публічного управління, розвивається у руслі континентально-європейської традиції. На думку німецьких адміністративістів, адміністративне право не можна вивчати, не досліджуючи паралельно теорію публічного управління. Сучасне адміністративне право це продукт європейського континентального правового розвитку. Отже, перейдемо до розгляду історії розвитку адміністративного права. Простежуючи історичний шлях виникнення засад адміністративного права та відзначаючи основні тенденції, можна зазначити, що управлінські відносини є однією із первісних складових структури суспільства. Виникнення науки камералістики (в перекладі з німецької означає управління дворцевою казною та майном), припадає на початок XVIII ст., основний розвиток відбувається в Німеччині. Зростання потреби у фінансах для утримання держави, чиновників і війська стали головними чинниками виникнення та розвитку наукових знань, що вивчалися камералістикою. Історично обумовлений поділ камералістики на «стару», яка вивчала питання фінансів, економіки господарства та «нову», що займалася питаннями поліції, мануфактурної, гірничої справи та ін.), стався у середині XVIII ст. У другій половині XVIII і в XIX

ст. у Німеччині та ряді інших європейських держав склалася стійка адміністративна система, що зумовило розширення обсягу державно-управлінської діяльності і відповідно розвиток системи нормативних юридичних актів, законодавства, що регламентують таку діяльність. У зазначений період позначився підвищений суспільний інтерес до вивчення державного управління, поліцейської (адміністративної) діяльності, поліцейського (адміністративного) права, про що свідчить поява присвячених їм численних робіт різних західноєвропейських авторів. У зв'язку з цим намітилося виділення з камералістика в якості самостійних наук державного управління та поліцейського права, а потім і науки адміністративного права. Одночасно відбулося природне відмежування адміністративного права від державного права.

Становлення поліцейського права (як галузі, призначеної здійснювати внутрішнє управління) Родоначальником обґрунтування наявності поліцейського права прийнято вважати французького вченого Ніколаса Деламара, який у 1722 р. у своїй праці «Трактат про поліцію» окреслив предмет поліцейського права, а також указав групи суспільних відносин, об'єднані поліцейською діяльністю. До них належали релігія, охорона здоров'я, громадський порядок, торгівля, дорожнє господарство тощо. Поліцейське право, трансформувавшись із «нової» камералістики, наприкінці XVIII ст. відіграло значну роль у регулюванні суспільних відносин у різноманітних внутрішніх сферах держави [31]. В Німеччині наука про поліцію була теорією політики законодавства та управління. Наприкінці XVIII ст. – на початку XIX ст. поліцейська наука продовжувала розвиватися. Подальший розвиток поліцейської науки пов'язаний з працями вчених, які розробляли питання поліцейської держави.

Аналіз сучасної правової літератури показує, що проблематикою поліцейського права нині цікавиться лише невелика група вчених-правознавців, причому серед її представників переважають російські автори (І. Антонов, К. Бельський, Б. Єлісеєв, І. Кучеров, М. Лошицький, Ю. Соловей та ін.). У своїй праці Мельник Р. С. «Поліцейське право в Україні: нотатки до наукової дискурсії», вважає, що найбільш повно на сьогодні питання поліцейського права вивчені К. С. Бельським. Він абсолютно точно та чітко показав значення поліції та поліцейського права для сучасної держави, яке полягає у тому, що останні є обов'язковими елементами, без яких неможливе існування правової держави. «Слід пам'ятати, – пише К. С. Бельський, – що правова держава розвивається разом із формуванням громадянського суспільства і є фактором удосконалення цього суспільства, забезпечуючи його безпеку. Громадянське суспільство – це суспільство, яке завершує своє формування у межах правової держави з її ідеями пріоритету права, єдності права та закону, верховенства

закону і достатньо сильного, кваліфікованого та підпорядкованого закону поліцейського апарату» [27].

Таким чином, поліція є необхідною ланкою публічної адміністрації, покликаною у спеціальній формі, через застосування примусових заходів, заснованих виключно на законних підставах, забезпечувати та охороняти громадський порядок та громадську безпеку. Завдання поліції полягає у тому, щоб гарантувати приватним особам так зване відчуття безпеки, що є одним із найвагоміших здобутків правової держави. Чим впевненіше та безпечніше почувають себе громадяни, тим стабільніша держава. Саме з огляду на це питання підвищення відчуття безпеки постійно перебуває у полі зору керівництва розвинутих європейських країн, яке неодмінно пов'язує його з роботою саме поліції. Поліцейське право активно розвивалося у Німеччині багато в чому завдяки працям Роберта фон Моля та Лоренца фон Штейна, одні з яких: «Вчення про управління», «Сучасне і майбутнє науки про державу і право Німеччини». У полі зору Штейна перебувало регламентування адміністративного «внутрішнього управління». Він поділяв його на: 1) управління особистим життям людини, до якого зараховував управління духовними процесами (наука, освіта, культура) та регулювання «фізичного розвитку людини» (репродуктивність населення, забезпечення продовольством і одягом, охорона здоров'я); 2) управління державним господарством (проблеми власності, промисловості, землеробства, шляхів сполучення, фінансування, податків, позики, грошового обігу, кредитування); 3) управління громадськими об'єднаннями, до сфери якого Штейн, окрім союзних корпорацій, вводить і сім'ю [29]. Якщо поліцейське право використовувалося для впорядкування суспільних відносин шляхом застосування методів прямого примусу, то виникнення адміністративного права пов'язане з принципово іншим підходом – визнанням верховенства прав людини і громадянина, з ідеями правової держави, котрі сформувалися в ході буржуазних революцій. Адміністративне право з початку свого існування було правом контролю за адміністрацією, правом захисту громадянина від сваволі з боку адміністративної влади.

З другої половини XIX ст., зокрема в Німеччині, почалась активна розробка адміністративного права – як німецького, так і інших держав. Число праць з адміністративного права сягнуло десятків. Кожна з німецьких держав, особливо Прусія, Баварія, Саксонія, Вюртемберг, Гессен, мали своїх коментаторів, систематиків і тлумачів адміністративного права [12, с. 22]. Георг Мейер у праці «Підручник німецького адміністративного права», виданій в 1883 р., прагнув насамперед до точних формулювань адміністративно-правових

понять, юридичних інститутів. До числа його здобутків належать визначення внутрішнього управління, а також адміністративного права як системи юридичних норм, що регулюють управління. На думку Г.Мейєра, наука про управління поділяється на дві частини: 1) адміністративне право, що вивчає юридичні принципи управління; 2) адміністративна політика, що вивчає принципи доцільності. Автор виклав тільки першу частину, що ж стосується адміністративної політики, то вона залишилася без відповіді.

У XIX ст. розвиток вчення про управління досяг високого рівня завдяки науковим дослідженням таких учених, як Р. фон Моль та Л. фон Штейн. Наприкінці XIX ст. адміністративне право як наука тільки формується. У Німеччині адміністративне право одні вчені називали поліцейським правом, інші – правом внутрішнього управління [12, с. 23]. На сьогоднішній день адміністративне право вважають у Німеччині правом публічного управління. Діяльність у сфері публічного управління полягає у виданні нормативно-правових, індивідуальних правових актів, а також укладанні адміністративно-правових договорів. Саме поняття публічної діяльності визначається, як предмет адміністративного права у Німеччині. Так, до публічно-правової діяльності належить діяльність, за винятком приватноправової, де громадяни і юридичні особи виступають у взаємовідносинах з органами управління як рівноправні суб'єкти. Словник адміністративного права ФРН виводить поняття адміністративного права із завдань управління і характеризує його як публічне право, яке не є конституційним, державним або процесуальним.

Отже, сучасна система українського адміністративного права у зв'язку з розвитком суспільних відносин зазнає істотних змін, наповнюється новим змістом. При цьому головним напрямком реформування вітчизняного адміністративного права є приведення його до загальноприйнятої в Європейському Союзі структури. Навіть скажімо так, що система сучасного адміністративного права України може та повинна розвиватися за зразком системи адміністративного права Німеччини.

Список використаної літератури:

1. Аверьянов В. Предмет адміністративного права, нова доктринальна оцінка // Право України. – 2004 - №10 – С. 25-30;
2. Аверьянов В. Нова доктрина українського національного права. Концептуальні позиції // Право України. – 2006, - №5. – С. 11-16;
3. Аверьянов В. Оновлення доктринальних засад українського адміністративного права у світлі євро інтеграційних вимог // Юридична Україна. – 2010. - № 3. – С. 4-10

4. Пухтецька А. Принцип верховенства права: сучасні європейські доктрини як орієнтир для реформування національного законодавства // Вісник Національної академії наук України. – 2010. - №3. – С. 33-43
5. Лютіков Павло. Предмет адміністративного права: аналіз адміністративно-правової доктрини 40-80-х років ХХ ст. // Юридична Україна. – К., 2013. - №1. – С. 34-40;
6. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : монографія / Р. С. Мельник. – Х. : Вид-во Харківськ. нац. ун-ту внутр. справ, 2010. – 398 с.
7. Мельник Р. Сучасна адміністративно-правова доктрина та управлінська термінологія як узгодити їх між собою? // Юридична Україна. – 2010. №3. – С. 4-10;
8. Поліцейське право // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pidruchniki.com/1529052758735/pravo/politseyske_pravo
9. Адміністративне право у сучасній Європі // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uristinfo.net/adminpravo/155-vb-averjanov-administrativne-pravo-ukrayini/3840-rozdil-hi-administrativne-pravo-u-suchasnij-evropi-glava-31-administrativne-pravo-okremih-zahidnoevropejskih-krayin.html?start=1>
10. Адміністративне право та процес. Німецький досвід та національні особливості становлення та розвитку адміністративно-господарського права // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Yurystukr/2012_1-2/11Melnik.pdf
11. Адміністративне право Німеччини. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://textbooks.net.ua/content/view/2717/15/>
12. Адміністративне право. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов. – К: Юридична думка; 2004. – 584 с.
13. Шмідт-Ассманн Е., Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права [Текст] / Е. Шмідт-Ассманн ; Відп. ред. О. Сироїд. – 2-ге вид., перероб. та доп. – К. : К.І.С., 2009. – 552 с.
14. Адміністративний процес: загальна частина (Федеративна Республіка Німеччини, Україна): Наук.-практ. посібник / Манн Томас, Мельник Роман, Бевзенко Володимир, Комзюк Анатолій; пер. та адапт. з нім. Мельника Романа; за заг. ред. Бевзенка Володимира. – К.: Алерта, 2013. – 308 с.
15. Адміністративні послуги у країнах Європейського Союзу та України (порівняльно-правовий аспект) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://virtuni.education.zp.ua/info_cpu/sites/default/files/diss_Mihalyk.pdf
16. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права : [моногр.] / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2012. – 237 с.
17. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підруч. / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
18. Кампо В. М. Становлення нового адміністративного права України : наук.-популярний нарис / В. М. Кампо, Н. Р. Нижник, Б. П. Шльоер ; за заг. ред. В. М. Кампо. – К. : Юрид. книга, 2000. – 60 с.
19. Гончарук С. Основи адміністративного права України : навч. посіб. / Гончарук С. – К. : Аванпост-прим, 2004. – 199 с.
20. Адміністративне право України: основні поняття : навч. посіб. / за заг. ред. І. П. Голосніченка. – К. : ГАН, 2005. – 232 с.
21. Адміністративне право зарубіжних країн : курс лекцій / за ред. О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2014. – 528 с.

22. Mayer O. Deutsches Verwaltungsrecht. – Verlag von Duncker & Humbold. – Berlin, 1924. – 382 s.
23. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. : у 2 т. Т. 1 : Загальна частина / ред. кол. : В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К. : Юрид. думка, 2004–2005. – 2004. – 592 с.
24. Адміністративне право Федеративної Республіки Німеччина. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pidruchniki.com/1298010858745/pravo/administrativne_pravo_federativnoyi_respubliki_nimechchina
25. Административное право Федеративной Республики Германии // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://studme.org/181504098204/pravo/administrativnoe_pravo_federativnoy_respubliki_germanii
26. Порівняльний аналіз адміністративного права України та зарубіжних країн. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://journal.lvduvs.edu.ua/visnyku/nvsy/03_2013/13krvvtzk.pdf
27. Поліцейське право в Україні: нотатки до наукової дискусії // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravoznavec.com.ua/period/article/3452/%D0#chapter>
28. Сравнительное административное право. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://texts.news/administrativnyiy-protsess/sravnitelnoe-administrativnoe-pravo-38740.html>
29. Лоренц фон Штейн. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pidruchniki.com/1699031952004/pravo/lorents_fon_shteyn_1815-1890
30. Поліцейське право. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pidruchniki.com/1529052758735/pravo/politseyske_pravo
31. Порівняльний аналіз адміністративного права України та зарубіжних країн. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://journal.lvduvs.edu.ua/visnyku/nvsy/03_2013/13krvvtzk.pdf

Болокан І. В.,

к.ю.н., доцент, докторант кафедри адміністративного та господарського права, Запорізький національний університет

ФОРМИ ПОВЕДІНКИ ПРИ ВИКРИСТАННІ ПРАВ, НАДАНИХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИМИ НОРМАМИ

Однією із ознак використання як форми реалізації адміністративно-правових норм є «активна форма поведінки у процесі використання». Так, про вказану ознаку згадується у працях О.П. Коренева [1, с. 23]; В.К. Колпакова [2, с. 77]; Т.О. Коломоєць [3, с. 39; 4, с. 31]; вказаних авторів у співавторстві [5, с. 158]; В.І. Загуменника, В.В. Мусієнка, В.В. Проценка, О.Х. Юлдашева [6, с. 54]; Н.В. Александрової [7, с. 169]; З.С. Гладуна [8, с. 24-25]; І.Д. Пастуха [9, с. 45]; О.А. Задихайло [10, с. с. 51]; С.Г. Стеценка [11, с. 78] тощо.

Щодо вказаної ознаки слід зазначити, що в адміністративно-правових джерелах хоча й переважає саме така позиція, натомість є й

інші погляди на це питання. Так, С.Г. Стеценко, формулюючи у своєму навчальному посібнику «Адміністративне право України» (2011 р.) дефініцію «використання адміністративно-правових норм», зазначає, що «використання є активною поведінкою суб'єктів адміністративного права, за якої вони самі вирішують питання про здійснення відповідних дій чи утримання від них» [11, с. 78], натомість у подальшій характеристиці вказаної форми реалізації адміністративно-правових норм на прикладі «права голосу» обґрунтовує можливість як активної, так і пасивної поведінки у випадку реалізації норм у формі використання [11, с. 78]. Про можливість як активної, так і пасивної поведінки зазначається і у джерелах із загальної теорії права. Так, наприклад, М.І. Козюбра, С.П. Погребняк, О.В. Цельєв та Ю.І. Матвєєва у підручнику «Загальна теорія права» (2015 р.) наводять такий приклад пасивної поведінки у формі використання, як право не свідчити проти себе і своїх близьких [12, с. 236]. Аналіз нормативних визначень «використання» у різних за юридичною силою нормативно-правових актах (офіційний сайт Верховної Ради України, Розділ «Законодавство», підрозділ «Термінологія законодавства») свідчить, що нормотворець також допускає, що у процесі «використання» положень норми можливим є здійснення як активних, так і пасивних дій. Але наведені позиції як учених-юристів, так і нормотворця, є дискусійними. Обґрунтуємо свою позицію. Право, яке надається відповідною адміністративно-правовою нормою усім без винятку, або окремим групам, або спеціальному суб'єкту адміністративного права, є абстрактним, виступає у ролі потенційної можливості допоки воно не буде реалізоване цими суб'єктами, групою суб'єктів, спеціальним суб'єктом адміністративного права тощо. У правовій доктрині таке право інколи називають «суб'єктивним правом». Загалом, термін «суб'єктивне право» є неоднозначним у розумінні, адже одна група дослідників вважають суб'єктивними правами лише ті конкретно визначені права суб'єкта, які здійснюються у межах правовідносин, з конкретизацією предмета та інших умов, а інші вчені-юристи вважають суб'єктивними будь-які юридичні права через їх належність суб'єктам права [13, с. 420]. Так, наприклад, П.М. Рабінович в Юридичній енциклопедії за заг. ред. Ю.С. Шемшученка визначає це поняття, як «міра дозволеної поведінки особи, закріплена в юридичних нормах, яке характеризує певні можливості (свободи), які належать особі як учасникові суспільного життя і, отже, залежать від неї, принаймні, щодо їх використання» [14]. Аналізуючи сучасні наукові праці з філософії, в яких «суб'єктивне» пов'язується із тим, що «продукується людською свідомістю, залежить від неї», а «суб'єктивізм» – із залежністю змісту соціальних стосунків від властивостей та прагнень суб'єкта [15,

с. 159], слід підтримати позицію тих учених-юристів, які обґрунтовують суб'єктивність прав пов'язаністю із конкретним суб'єктом і залежність реалізації цього права від волі та свідомості цього конкретного суб'єкта (наприклад, у працях Т.О. Мацелик, В.Р. Білої [13, с. 420]), адже реалізується норма у життя лише, якщо закріплена у ній можливість «перетікає» у певну «матеріальну форму» (у сенсі значення слова «користуватись» як отримувати певну користь (благо, задоволення інтересів), тобто «процес реалізації» матеріалізується в «конкретному результаті такої реалізації»).

Фактично, особа у процесі використання норм може скористатись низкою можливостей з її реалізації, які пов'язані не лише з діями стосовно себе (її власними активними діями), а й щодо інших осіб, адже визнанням у доктрині права є факт належності особі у зв'язку із наявним суб'єктивним правом можливості: самій чинити певні активні дії (*право на свої дії*); вимагати від інших суб'єктів вчинення певних дій (*право на чужі дії*); звертатися до держави по захист, примусове забезпечення свого суб'єктивного права (*право на забезпечувальні дії держави*) [14]. У зв'язку із цим слід згадати й про таку групу прав, як «суб'єктивні публічні права», відмінність яких, порівняно із «суб'єктивними приватними», полягає у суб'єкті, від якого може вимагатись певна поведінка. В аспекті суб'єктивних публічних прав такими суб'єктами є суб'єкти, які виконують публічні функції.

Усі наведені вище в якості можливої пасивної поведінки як реалізації норм права у формі використання приклади, є вільним тлумаченням відповідних норм, а не буквальною відтворенням їхнього змісту. Так, наведений С.Г. Стеценком приклад: «громадянин може не прийти на виборчу дільницю і не голосувати, тобто пасивно реалізувати норми права через використання», є вільним викладенням норм Закону України «Про вибори народних депутатів України» № 4061-VI від 17.11.2011 р. По-перше, наведений вказаним автором приклад взагалі не стосується сфери регулювання адміністративного права, є прикладом реалізації конституційно-правових норм. По-друге, аналізуючи наведений приклад по суті, зазначимо, що у відповідному Законі не йдеться буквально про можливість не прийти, а йдеться лише про можливість здійснення певних дій, якщо вони хочуть реалізувати надане їм право (наприклад: «громадяни України, які мають право голосу, можуть брати участь у роботі виборчих комісій як їх члени, а також у проведенні передвиборної агітації, здійсненні спостереження за проведенням виборів депутатів та інших заходах» (ч. 7 ст. 2 Закону); «виборець реалізує своє право голосу під час виборів у порядку, встановленому цим Законом» (ч. 2 ст. 3 Закону); «право бути

обраним» (ст. 9 Закону); «право висування кандидатів у депутати належить громадянам України, які мають право голосу, яке реалізується ними через партії або шляхом самовисування» (ч. 1 ст. 10 Закону); «право подання кандидатур до складу дільничних виборчих комісій» (ч. 4 ст. 28, ч. 3 ст. 29 Закону); «право присутності на засіданні виборчої комісії» (ст. 34 Закону) тощо.

Інший приклад, який наводився в обґрунтування можливої пасивної поведінки (М.І. Козюбра, С.П. Погребняк, О.В. Цельєв, Ю.І. Матвєєва), – «не свідчити проти своїх близьких», також є вільним тлумаченням (перефразуванням) законодавчих норм, адже у Конституції України буквально закріплено таке: «особа не несе відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначається законом» (ст. 63 Конституції). Інакше відповідна норма сформульована у ч. 3 ст. 65 Кодексу адміністративного судочинства України: «фізична особа має право відмовитися від давання показань щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів» [16], натомість відмова давати показання вже є дією, тобто активною поведінкою. Отже, якщо право надається нормою, то реалізувати (втілити у життя) у формі «використання» його можна лише завдяки здійсненню певних дій, тобто шляхом активної поведінки. Будь-яке з тих прав, приклади, яких нерідко наводяться у наукових джерелах із загальної теорії права та адміністративного права в якості дій, які здійснюються у формі використання, а саме: подання скарги, заяви про відпустку, використання наданих державою пільг [2, с. 77; 5, с. 158; 9, с. 45]; подання заяви про дозвіл на придбання зброї [17, с. 62]; реалізація права на вищу освіту [10, с. 51]; реалізація права громадян «на об'єднання у політичні партії» [18, с. 64-65]; реалізація права «голосування на виборах» [11, с. 78], може бути здійснено (використано) лише шляхом активної поведінки.

Отже, використання завжди передбачає активну поведінку (вчинення певних дій, навіть коли йдеться про право на відмову від вчинення певних дій, необхідною є активна дія щодо підтвердження такого права). У випадку невикористання наданого нормою права, адміністративно-правові відносини не виникають. Нормативними підставами використання є уповноважуючі норми (норми-дозволи), а юридико-фактичною підставою для використання положень норми є реалізована воля, бажання суб'єкта, що «переводить» «право абстрактне» у «право суб'єктивне», тобто те, що має відношення до конкретного суб'єкта, оскільки він своєю поведінкою висловив волю скористатись наданим правом. При цьому мотивами для прояву такої активної поведінки можуть бути: 1) задоволення власного інтересу (як правило для осіб приватного права), тобто «користь» у значенні

«добрі наслідки для особи, певні блага, які можуть набувати або не набувати матеріальної форми» (результатом використання прав, наданих адміністративно-правовою нормою, є матеріалізоване (суб'єктивне) право); 2) можливість ефективно виконувати свої обов'язки (для суб'єктів, наділених владними повноваженнями (у цьому випадку йдеться про розсуд, який також може набувати ознак адміністративного розсуду та має прояв при реалізації у формі застосування).

Список використаної літератури:

1. Советское административное право / [А. П. Ключниченко, Л. М. Колодкин, А. П. Коренев] ; под ред. А. П. Коренева. М. : Юридическая литература, 1986. – 400 с.
2. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. – 2-ге вид., допов. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 752 с.
3. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Т. О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
4. Словник базової термінології з адміністративного права: навчальний посібник / За заг. ред. Т. О. Коломоєць. – К. : Істина, 2010. – 240 с.
5. Коломоєць Т. О. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України» : [навч. лекція] / Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков. – К. : Ін Юре, 2014. – 240 с.
6. Загуменник В. І. Адміністративне право України: основні категорії та поняття : [навчальний посібник] / Загуменник В. І., Мусієнко В. В., Проценко В. В. ; під заг. ред. О. Х. Юлдашева. – Бендери-Київ : Поліграфіст, 2010. – 512 с.
7. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник. У двох томах. Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
8. Гладун З. С. Адміністративне право України: Навч. посібник. – Тернопіль, 2004. – 579 с.
9. Курс адміністративного права: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Суценок [та ін.] / за ред. В. В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
10. Задихайло О. А. Адміністративне право України (Загальна частина): навч. посіб. – Х. : Право, 2016. – 298 с.
11. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: Навчальний посібник. – вид. 3-тє, перероб. та доп. – К. : Атіка, 2011. – 624 с.
12. Загальна теорія права : підручник / [Козюбра М. І., Погребняк С. П., Цельєв О. В., Матвєєва Ю. І.] ; за ред. М. І. Козюбри. – К. : Ваїте, 2015. – 392 с.
13. Адміністративне право України : словник термінів / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова ; Держ. вищ. навч. закл. «Запоріж. Нац. ун-т». – К. : Ін Юре, 2014. – 520 с.
14. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін.]. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія імені М. П. Бажана», 1998- . – Т. 5: П-С. – 2003. – 736 с. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://leksika.com.ua/15350818/legal/subyektivne_pravo.
15. Тлумачний словник основних філософських термінів. – Львів: Видавництво Національного університету «Львівська політехніка», 2009. – 264 с.

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

17. Советское административное право / [Бахрах Д. Н., Додин Е. В., Здир Я. А. и др.] ; под ред. В. М. Манохина. – М.: Юридическая литература, 1977. – 544 с.

18. Адміністративне право України : у 2-х т.: підручник. – Т.1: Загальне адміністративне право. Академічний курс / В. В. Галуцько, В. І. Олефір, Ю. В. Гридасов, А. А. Іванищук, С. О. Короєд. – Херсон : ХМД, 2013. – 396 с.

Волклуп Ю.,

студентка, юридичний факультет Чернівецького
національного університету ім. Ю.Федьковича

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Земля – першоджерело усього багатства. Її значення відзначалося завжди, і особливо в період ринкових відносин. Земля сьогодні – не лише основа для будівництва, скарб корисних копалин, базис для розміщення і розвитку усіх галузей сучасних наук, а й засіб і предмет праці. Закріплення норм користування і володіння землею в законодавстві – важливий, але не єдиний потрібний крок до врегулювання земельних відносин. Комплексний зміст земельного права передбачає регулювання його окремих інститутів не лише нормами цивільного і екологічного права, а й адміністративними нормами. Дана тема є надзвичайно актуальною та важливою для вивчення з точки зору аналізу та впровадження більш ефективних засобів управління у сфері земельних відносин. Її активно досліджували науковці і практики А. Попова, П. Рачинський, Д. Бакуменко, О. Кравченко, М. Мартиненко, Т. Желюк та інші. Земля в усі періоди існування людства вважалася цінністю не лише як власність, засіб до існування, а й як дорогоцінний предмет в ринковому обігу. Завдяки характеру землі як об'єкта земельного права, нормативне закріплення правил користування цим багатством було необхідним для підтримки та організації порядку у цих відносинах.

Джерелами Земельного права, або ж нормами, де закріплені положення по використанню і охороні землі є в першу чергу міжнародні нормативно-правові акти, що передбачають фактично найвищу юридичну владність в управлінні такими відносинами. Слід підкреслити, що міжнародно-правовими актами регулюються в основному екологічні відносини, які мають міжнародний характер, тому питома вага міжнародно-правових документів, присвячених конкретно земельним відносинам, досить незначна [5]. Для реалізації

норм правових актів необхідна, перш за все, якісна організація самого процесу «управління». Досліджуючи історичний аспект останнього та порівнюючи його з сучасними потребами суспільства на даному етапі розвитку, виділяють дві основних категорії: «управління» та «адміністрування». Що ж все таки є більш ефективним і потрібним у сфері земельних відносин? Публічне адміністрування визначається як багатопланове утворення, предметна область якого тісно пов'язана з поняттями «держава», «публічне управління» і «влада». Публічне адміністрування – це цілеспрямована взаємодія публічних адміністрацій з юридичними і фізичними особами з приводу забезпечення реалізації законів та виконання основних функцій: орієнтуючого планування, яке визначає бажані напрями розвитку, створення правових, економічних та інших умов для реалізації інтересів учасників взаємодії, розподілу праці, кооперування та координування діяльності, а також моніторинг результатів. Поняття «публічне адміністрування» в останні роки набуло широкого розповсюдження і досить багатопланових роз'яснень, та передбачає надання адміністративних послуг європейського рівня шляхом впровадження у практику діяльності принципів демократичного управління.

До земельних правовідносин публічне адміністрування відноситься насамперед в плані управлінському – діяльність, що спрямована на виконання, дотримання, охорону норм земельного законодавства, полегшення внутрішньої координації дій. Це спрямовано в першу чергу на поліпшення самого процесу впровадження норм права в життя, їх безпосередню реалізацію, а по-друге – деталізацію та спрощення системи діяльності суб'єктів, які наділені владними повноваженнями та здійснюють свою діяльність на підставах довіри від народу та спрямованості роботи на регуляцію земельно-правових відносин.

Предметом адміністрування виступає гармонійна співпраця органів державної влади (усіх трьох гілок влади), місцевого самоврядування та народу, суспільства для досягнення єдиної мети – поліпшення умов та відносин що стосуються землі та її приналежних, захист порушених прав та їх відновлення.

Вперше поняття «публічне адміністрування» і «публічне управління» в 1887 р. ввів майбутній 28-й президент США Вудро Вільсон в есе під назвою «Вивчення адміністрації» («The Study of Administration»), за допомогою якого було сформовано окремий науковий та освітній напрямок, який отримав свій подальший розвиток. У цій роботі Вудро Вільсон писав: «Мета адміністративної науки полягає в тому, щоб визначити, по-перше, у чому полягає діяльність уряду, а по-друге, як він повинен здійснювати цю

діяльність ефективно і з найменшими фінансовими та енергетичними витратами» [1, 332].

З зовсім іншого боку виступає термін «управління», який часто плутають з адмініструванням. Термін – публічне управління (англ. public management) вперше використовує англійський державний службовець Десмонд Кілінг у 1972 р. Публічне управління – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики. Англійське слово to manage (управляти) походить від латинського слова manus (рука). Слово – управляти має наступне тлумачення – спрямування діяльності роботи на когось чи щось, бути на чолі, впливати, спрямовувати хід процесу [2, 225]. На відміну від адміністрування, де відбувається «гармонійне поєднання підпорядкування та узгодження», управління передбачає «насадження ідеї, керівництво, главство» [3, 613]. Отже, пристосовуючи даний термін до земельних відносин, слід зазначити і виділити: управління в земельному праві характеризує роботу державних органів, в основному як керування, підпорядкування, що спирається на владну силу, яку обмежує дієвий суспільний контроль. При публічному адмініструванні в Земельному праві відбувається взаємодія органів влади і суспільства, що має більш ефективну силу в результаті реалізації норм права. Хоча даний термін і сама діяльність не закріплена в міжнародних нормах, законах України офіційно, логічно виводячи думку можна прирівняти дане поняття до основ з допомогою яких регулюють відносини. Важливо те, що публічне адміністрування не порушує загальних принципів джерел Земельного права. Таких як загальність, спрямованість на досягнення ефективних результатів, своєрідна унормованість, загальність, дотримання прав людини і громадянина.

Отже, підбиваючи підсумки, необхідно визначити важливість адміністрування, а саме публічного у вирішенні питання про основоположні ідеї джерела і першооснов регуляції відносин по охороні, використанні земель. Важливим моментом можливо є не чітка регламентованість з нормативного боку, а саме безпосередня участь у самому процесі реалізації норм і своєрідна співпраця з суспільством, що особливо необхідно коли йде мова про реалізацію загально - суспільного інтересу і конкретно особистого (відносно певної особи). Таким чином, моя думка співвідноситься з думкою науковців та дослідників адміністративної та земельної галузей права, в плані інтеграції ідеї адміністрування до лав джерел правовідносин, і не лише в контексті піднятого в статті права.

Список використаної літератури:

1. Бакуменко В. Д. Державно-управлінські рішення : Навчальний посібник / В. Д. Бакуменко // К. : ВПЦ АМУ, 2011. – 444 с.

2. Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М. та ін. Публічне адміністрування в Україні: Навч. посібник / [за заг. ред. д-ра ф. наук, проф. В.В. Корженка, к.е.н., доц. Н.М. Мельтюхової – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2016. – С. 306.

3. Енциклопедія державного управління. У 8 т. – Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол. : В. С. Загорський [та ін.] – Львів : ЛРІДУ, НАДУ, 2015. – 712 с.

4. Колесникова К. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації / К. Колесникова // Публічне управління [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2013-3/doc/1/06.pdf>

5. Міненко М.А. Трансформація системи державного управління в сучасні моделі регулювання суспільства / М.А. Міненко // Державне управління: удосконалення та розвиток. Електронне фахове видання [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=581>

Вуйда В. В.,
магістр, юридичний факультет Чернівецького
національного університету ім. Ю.Федьковича

Йолохова О. А.,
студентка, юридичний факультет Чернівецького
національного університету ім. Ю.Федьковича

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ТА КРИМІНАЛЬНІ АСПЕКТИ ЕКСТРАДИЦІЇ: ПРОБЛЕМИ, ЩО ВИНИКАЮТЬ НА СТАДІЯХ ЇЇ ЗДІЙСНЕННЯ

На сьогоднішній день у процесі дослідження інституту екстрадиції актуальними виступають її кримінальні та адміністративно-правові аспекти. Це зумовлено тим, що протягом тривалого часу в науковій юридичній літературі сформувалася думка про те, що екстрадиція відноситься як до кримінального так і до адміністративного інститутів права. Однак, інститут екстрадиції не є цілком дослідженим, адже, більшість науковців надають перевагу висвітленню лише його кримінальних аспектів, при цьому упускаючи адміністративно-правові, через що не повною мірою розкривається сутність та процедура здійснення екстрадиції.

Саме тому, без дослідження кримінальних та адміністративно-правових аспектів екстрадиції у їх сукупності, буде неможливим виявлення фактичних проблем, які виникають на стадіях здійснення екстрадиції, їх аналізування та усунення, а отже, це затягуватиме процес вдосконалення інституту екстрадиції. У юридичній літературі видачі правопорушників завжди приділялося багато уваги. Різні її аспекти висвітлювались у працях О.І. Бастрікіна, С.С. Беляєва, М.І. Блум, О.І. Бойцова, Р.М.Валеева, Ю.Г. Васільєва, О.Д. Виноградової,

С.М. Вихриста, В.М. Гребенюка, Н.А. Дрьоміної, С.Ф. Кравчука, М.І. Костенка, В.Н. Кудрявцева, І.І. Лукашука, Є.Г. Ляхова, А.В. Наумова, І.Г. Павлової, Н.П. Свистуленко, В.М. Тертишника, М.Д. Шаргородського, В.П. Шупіловата інших учених. Зазначені дослідники висвітлюють правову природу інституту екстрадиції, а також різні її аспекти, проте, комплексне дослідження кримінальних та адміністративно-правових аспектів екстрадиції в Україні відсутнє. Якщо розглядати екстрадицію з кримінально-правових аспектів, то можна переконатися, що вона регулює конкретний вид кримінально-процесуальних відносин та має специфічне завдання, а саме: передачу однією державою іншій державі особи, яка вчинила злочин з метою кримінального переслідування, винесення чи виконання вироку. Зазначені ознаки вказують на те, що екстрадиція є інститутом кримінального права. Однак, необхідно пам'ятати й про те, що екстрадиції притаманні й адміністративно-правові аспекти за допомогою яких можна з'ясувати суть екстрадиції, порядок та процедуру її проведення, охарактеризувати повноваження якими наділяється орган, що здійснює видачу правопорушника іншій державі, а також ряд інших важливих питань. Для того, щоб розкрити сутність даної теми в першу чергу потрібно з'ясувати, що ж собою являє дефініція «екстрадиції»? Науковець О.Д. Виноградова вважає, що екстрадиція – це процес, який ґрунтується на міжнародних договорах, загально визнаних принципах міжнародного права, нормах внутрішнього законодавства і пов'язаний з наданням державами правової допомоги, що полягає у передачі підозрюваного, обвинуваченого або засудженого державою, на території якої він перебуває, державі, на території якої він вчинив злочин або громадянином якої він є або державі, що потерпіла від злочину, для притягнення його до кримінальної відповідальності або виконання винесеного вироку суду [6, с. 82].

Правову ж природу інституту екстрадиції детально висвітлює учений О.І. Бойцов, який виділяє декілька позицій, відповідно до яких екстрадиція є:

- інститутом кримінально-процесуального права;
- інститутом кримінального права;
- інститутом адміністративного або державного права;
- має міждисциплінарний характер;
- інститут видачі знаходиться на стику міжнародного та внутрішньодержавного права;
- інститутом міжнародного кримінального права [5, с. 114].

В юридичній літературі є також точки зору, відповідно до яких видача вважається частиною кримінального права, а саме – інституту виконання покарання [10, с. 157]. Видача має глибокий

профілактичний зміст, оскільки вона є способом здійснення принципу невідворотності покарання [3, с. 14]. Покарання, у свою чергу, розглядається як центральний інститут кримінального права, оскільки є провідною формою реалізації кримінальної відповідальності. Разом із тим Л. В. Галенська вказує, що сама собою видача є не покаранням, а лише засобом, який сприяє застосуванню покарання [7, с. 121]. Свої міркування щодо екстрадиції висловив й такий науковець, як В.Н. Кудрявцев. Він стверджує, що екстрадиція – це взагалі адміністративне питання, оскільки рішення про неї часто приймає не суд, а уряд або який-небудь його орган. Так, в Україні, Російській Федерації рішення про видачу приймає прокуратура. У Франції запит про екстрадицію спочатку розглядається в судовій інстанції, що виносить своє рішення. Якщо воно негативне, то процедура екстрадиції на цьому завершується. Якщо ж позитивне, то запит надходить до урядових органів і прем'єр-міністр Франції підписує відповідний документ. Однак адміністрація та глава уряду на своєму рівні можуть відмовити в екстрадиції. Таким чином, рішення про видачу залишається за політиками, а судові інстанції обмежуються перевіркою законності самого запиту. Отже, інститут видачі можна віднести до адміністративного або державного прав [9].

Важливим є і те, що на даний час у літературі не сформувалась єдина думка вчених щодо того, вважати видачу процесом чи розуміти її як одноактну дію – єдиний акт передачі, а все інше розглядати як підготовку до видачі або її наслідки. Зокрема Р.М. Валеев, якого підтримали багато інших авторів, вважає, що інститут видачі – заснований на міжнародних договорах і загальноновизнаних нормах і принципах міжнародного права акт правової допомоги, що полягає у передачі обвинуваченого чи засудженого державою, на території якої він знаходиться, державі, яка вимагає його видачі, на території якої було вчинено злочин чи громадянином якої він є, чи державі, потерпілій від злочину, для притягнення його до кримінальної відповідальності чи для виконання вироку. У такому визначенні ототожнюються два поняття, і коли одне з них визначається через інше, виникає плутанина та неточність. Видача – це не просто акт, що полягає у передачі особи іншій державі. Це сукупність дій, здійснюваних конкретними органами держави та спрямованих на забезпечення примусової доставки особи органам іншої держави [8].

З метою з'ясування даних питань держава Україна видає нормативно правові акти, а також укладає з іншими державами міжнародні договори, щодо здійснення екстрадиції. Згідно Європейської конвенції про видачу правопорушників 1957 р., видача злочинців це право держави, а не її обов'язок. Обов'язком вона стає лише за наявності двостороннього договору про взаємну правову

допомогу у кримінальних справах. Видача може здійснюватися лише відносно певних злочинів, перелік яких вказується в договорі. Обидві держави повинні дотримуватися принципу «подвійної кримінальності». Згідно світової практики більшості країн світу своїх громадян не видають. Цей принцип закріплений в конституціях зарубіжних країн, в тому числі і в ч.2 ст.25 Конституції України [8].

Виділяючи кримінальні та адміністративно-правові аспекти екстрадиції не можна не звернути увагу на те, що вони безпосередньо передбачені й процедурою її проведення. Так, першою стадією проведення екстрадиції є запит про видачу особи (екстрадицію), який направляється за умови, якщо за законом України хоча б за один із злочинів, у зв'язку з якими запитується видача, передбачено покарання у виді позбавлення волі на максимальний строк не менше одного року або особу засуджено до покарання у виді позбавлення волі і невідбутий строк становить не менше чотирьох місяців. Видача особи іноземній державі здійснюється центральними органами України, якщо інше не передбачено міжнародним договором України. До них належать: Генеральна прокуратура України та Міністерство юстиції України [2, ст. 574].

Цей етап включає в себе підготовку документів та направлення запитів. клопотання про видачу особи в Україну готує слідчий, прокурор, який здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування, або суд, який розглядає справу чи яким ухвалено вирок, з дотриманням вимог, передбачених Кримінальним процесуальним кодексом України та відповідним міжнародним договором України. Зрештою, клопотання про видачу особи (екстрадицію) передаються до відповідного центрального органу України через відповідну регіональну прокуратуру у десятиденний строк з дня затримання особи на території іноземної держави. У зазначений строк керівник відповідного органу досудового розслідування у складі апарату Національної поліції, центрального апарату органу безпеки, органу, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства, органу Державного бюро розслідувань України, Національного антикорупційного бюро України безпосередньо передає Генеральній прокуратурі України клопотання про видачу особи (екстрадицію) [2, ст. 575]. Центральний орган України за наявності підстав, передбачених міжнародним договором України, звертається до компетентного органу іноземної держави із запитом про видачу особи в Україну. Запит про видачу направляється керівником центрального органу України або уповноваженою ним особою протягом п'яти днів з дня отримання клопотання [2, ст. 575].

На даній стадії нерідко виникають проблеми, які ускладнюють процедуру видачі особи, а саме:

- неякісне оформлення запитів про видачу особи;
- несвоєчасне направлення запитів до закордонного компетентного органу.

У зв'язку з цим відбувається затягування процесу здійснення екстрадиції, що тягне за собою адміністративно-правові наслідки. Друга стадія, це застосування тимчасового арешту до затриманої особи, яка вчинила злочин за межами України на строк до сорока діб або інший встановлений відповідним міжнародним договором України строк до надходження запиту про її видачу. Екстрадиційний арешт застосовується до вирішення питання про видачу особи (екстрадицію) та її фактичної передачі, але не може тривати більше дванадцяти місяців [2, ст. 584]. Дана стадія має й свої недоліки, які пов'язані із терміном застосування тимчасового арешту, оскільки, трапляються випадки коли запит про видачу особи надходить після строку (40 діб) застосування тимчасового арешту. Тобто, затримана особа звільняється з під варти, однак, через певний час їй повідомляють про надходження запиту щодо її видачі. По-друге, особа може перебувати під екстрадиційним арештом протягом 12 місяців, однак, згодом відповідні державні органи, можуть прийти до висновку про відмову у видачі особи. Такі події негативно відображаються на психічному стані особи, і тягнуть за собою звернення в судовому порядку потерпілої особи на дії чи бездіяльність органів державної влади. Наступною стадією є проведення екстрадиційної перевірки. Екстрадиційна перевірка обставин, що можуть перешкоджати видачі особи, проводиться центральним органом України або за його дорученням чи зверненням відповідною регіональною прокуратурою. Екстрадиційна перевірка здійснюється протягом шістдесяти днів. Цей строк може бути продовжено відповідним центральним органом України [2, ст. 587]. На даному етапі виникає проблема із дотриманням строків подання необхідних документів для перевірки, а також у наданні неповного їх переліку. Законодавством України передбачається також спрощений порядок видачі осіб з України. Спрощений порядок видачі з України особи може бути застосований лише за наявності письмової заяви такої особи про її згоду на видачу, оформленої у присутності захисника та затвердженої слідчим суддею. У разі одержання відповідної заяви видача можлива без проведення в повному обсязі перевірки наявності можливих перешкод для видачі [2, ст. 588].

Однак, на практиці спрощений порядок видачі особи з України не застосовується [4, с. 213]. Таким чином, після вивчення матеріалів екстрадиційної перевірки центральний орган України приймає рішення про видачу особи (екстрадицію) або відмову у видачі (екстрадиції) іноземній державі. Рішення виноситься керівником

центрального органу України або уповноваженою ним особою. Про своє рішення центральний орган України повідомляє компетентний орган іноземної держави, а також особу, щодо якої воно прийнято. У разі прийняття рішення про видачу (екстрадицію) такій особі вручається його копія. Якщо впродовж десяти днів зазначене рішення не оскаржено до суду, організовується фактична видача цієї особи компетентним органам іноземної держави [2, ст. 590].

Заключною стадією процедури екстрадиції є фактична передача особи. З метою фактичної передачі особи, щодо якої прийнято рішення про видачу (екстрадицію), центральний орган України після набрання чинності цим рішенням надає відповідні доручення (направляє звернення) компетентним органам України. Передача особи має бути здійснена протягом п'ятнадцяти днів з дати, встановленої для її передачі. Цей строк може бути продовжено центральним органом України до тридцяти днів, після чого особа підлягає звільненню з-під варти [2, ст. 593]. Доставлення до установ системи виконання покарань особи, щодо якої компетентним органом іноземної держави прийнято рішення про видачу в Україну, забезпечують компетентні органи України за дорученням (зверненням) центрального органу України.

Витрати, пов'язані з видачею, несе Договірна Сторона, на території якої вони виникли, а витрати, пов'язані з транзитним перевезенням, – Договірна Сторона, що звернулася з клопотанням про таке перевезення [1, ст. 24]. Найсуттєвішою проблемою останньої стадії здійснення екстрадиції є істотне затягування фактичної передачі особи, яке зумовлене відсутністю чіткої визначеності строків. Розкривши зміст поняття екстрадиції, процедуру її проведення та визначивши проблеми, які трапляються на стадіях її здійснення, стало очевидним, що інститут екстрадиції необхідно характеризувати як з кримінально-правових так і з адміністративно-правових аспектів. Адже, сам процес здійснення видачі правопорушника, діяльність уповноважених органів щодо видачі особи, оскарження неправомірних дій зазначених державних органів та ряд інших не менш важливих питань вирішуються за допомогою як кримінальних так і адміністративно-правових аспектів екстрадиції.

Список використаної літератури:

1. Європейська конвенція про видачу правопорушників від 13.12.1957 р. В редакції від 26.02.2009, [Електронний ресурс]. <http://su0.ru/EzY3>.
2. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. В редакції від 05.01.2017 р. – К.: Паливода, 2017. – Ст. 574, 575, 584, 587, 588, 590, 593.
3. Александрович Т. Выдача преступников и ее значение в борьбе с международным терроризмом: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1986. – 14 с.
4. Березняк В.С., Спрощена процедура екстрадиції в Україні: проблеми та перспективи, – Дніпропетровськ: 2011. – 213 с.

5. Бойцов А. И. Выдача преступников. – СПб., 2004. – 114 с.
6. Виноградова О.Д. Выдача (экстрадиция) осіб, які вчинили злочини // Адвокат. – 1999. – №1. – 82 с.
7. Галенская Л. Н. Международная борьба с преступностью. – М., 1972. – 121 с.
8. Максимів Л.В. Деякі особливості визначення поняття видачі особи (екстрадиції). – Львів: 2013. – 277 с.
9. Международное уголовное право /Под ред. В. Н. Кудрявцева. – М., 1999. – 580 с.
10. Международное уголовное право / И. П. Блищенко, Р. А. Каламкарян, И. И. Карпец и др. – М., 1995. – 157 с.

Гаврилова І. О.,
аспірант Університету Державної фіскальної служби України

*СТАН, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗАСТОСУВАННЯ
АДМІНІСТРАТИВНИХ СТЯГНЕНЬ ДО ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ
ГРОМАДЯНСТВА В УКРАЇНІ*

Міжнародна співпраця та євроінтеграційні процеси на сучасному етапі супроводжуються також зняттям багатьох адміністративних заборон на в'їзд іноземних громадян та осіб без громадянства, а це, в свою чергу сприяє збільшенню притоку іноземних громадян на територію України. Крім того, Україна є транзитною країною, і тому мігранти, які прямують до країн Європейського Союзу, насамперед із країн Азії, можуть залишатися на території України та порушувати правила перебування в Україні. Все це призводить також і до збільшення кількості адміністративних правопорушень, вчинених іноземцями та особами без громадянства в Україні.

З огляду на зазначені обставини, необхідно проаналізувати види адміністративних стягнень до іноземців та осіб без громадянства в Україні та з'ясувати ефективність їх застосування. Правовий статус іноземців та осіб без громадянства, які перебувають на території України, визначається статтями 26 та 33 Конституції України, відповідно до яких іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України [1]. Крім того, відповідно до ст. 1 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», іноземець – це особа, яка не є громадянином України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав. А особа без громадянства – це особа, яку жодна держава відповідно до

свого законодавства, не вважає своїм громадянином. Іноземці та особи без громадянства є рівними перед законом незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної належності, статі, мови, ставлення до релігії, роду і характеру занять, інших обставин [2]. Для іноземців, що перебувають на території України (іноземних громадян, осіб без громадянства, іммігрантів, біженців тощо), незалежно від строку та мети їхнього перебування, встановлено національний режим, який передбачає можливість притягнення зазначених осіб до юридичної відповідальності на загальних підставах [2, 3, 4], крім іноземців, що мають особливий статус в Україні, та виконують дипломатичні та консульські функції [5, 6]. Щодо питання адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства, необхідно зазначити, що відповідно до ст.16 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), іноземці й особи без громадянства, які перебувають на території України, підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах із громадянами України, тобто до них застосовуються визначені у ст.24 КУпАП види адміністративних стягнень [7]. Разом з тим, в чинному законодавстві України передбачено застосування особливих стягнень до іноземців. Так, КУпАП передбачено адміністративне видворення[7]; Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» – скорочення строку тимчасового перебування на території України, примусове повернення іноземців та осіб без громадянства[2]. Водночас, за вчинення іноземцями та особами без громадянства ряду порушень правил перебування в Україні у вітчизняному законодавстві (ч. 1 ст. 203, ст. 204, ст. 205 КУпАП) передбачено застосування штрафів [7]. Так, за статистичними даними Державної міграційної служби України (далі – ДМСУ), кількість осіб, яких було притягнуто до відповідальності за вищевказані склади правопорушень у 2014 році становила майже 17 000 осіб; у 2015 році - близько 21 000 осіб; а у 2016 році їх кількість зросла до 26 412 осіб [8]. Таке зростання кількості правопорушень, вчинених іноземцями та особами без громадянства свідчить про невисоку ефективність застосування штрафів, адже їх розмір є незначний (від 510 грн.) [7]. Варто звернути увагу, що такі склади правопорушень також підпадають під дію ст. 26 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», де встановлюється відповідальність у вигляді примусового повернення за дії іноземців та осіб без громадянства, які порушують законодавство про правовий статус іноземців та осіб без громадянства. На нашу думку, більш ефективним та дієвим заходом впливу до правопорушників – іноземців та осіб без громадянства буде застосування такого виду адміністративних стягнень як примусове

повернення іноземців та осіб без громадянства, адже таким чином можна уникнути вчинення інших правопорушень такими особами на території України.

Для удосконалення такого виду адміністративного стягнення як примусове повернення іноземців та осіб без громадянства варто взяти за приклад досвід Польщі, а саме Закон Польщі 2014 р. «Про іноземців». Так, ряд аналогічних правопорушень (відсутність документів на право проживання; недійсні документи або документи, термін дії яких закінчився, або працевлаштування без відповідного дозволу на це, та ін.) прикордонні служби Польщі виявляють відразу на кордоні та застосовують такий вид адміністративних стягнень як «обов'язкове повернення», яке передбачає примусове повернення не бажаного іноземця протягом 14 календарних днів за власний рахунок з подальшою заборонаю в'їзду від 6 місяців до 5 років [9].

Таким чином, в Україні необхідно запровадити такий вид адміністративних стягнень для іноземців та осіб без громадянства при виявленні правопорушень, які не відповідають правилам законного в'їзду та перебування в країні, як «обов'язкове повернення», який є більш ефективними, ніж застосування чисельних штрафних санкцій, надходження від яких набагато менші, ніж витрати на їх адміністрування. Також це дасть можливість попередити інші правопорушення та не витратити зайві державні кошти на притягнення до відповідальності потенційних порушників – іноземців та осіб без громадянства.

Список використаної літератури:

1. Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР із змінами та доповненнями / Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України : від 22.09.2011 № 3773-VI // Відомості Верховної Ради України.
3. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України : від 08.07.2011 № 3671-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 16. – Ст. 146.
4. Про імміграцію : Закон України від 07.06.2001 № 2491-III – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
5. Віденська конвенція про дипломатичні зносини ООН; Конвенція, Міжнародний документ від 18.04.1961 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
6. Віденська конвенція про консульські зносини ООН; Конвенція, Міжнародний документ від 24.04.1963 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення: від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
8. Статистика ДМСУ. Офіційний сайт ДМСУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dmsu.gov.ua/>

9. Про іноземців: Закон Польщі – Warszawa, dnia 30 grudnia 2013 r. Poz. 1650. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ipolsha.com/archives/193>.

Гордєєв В. В.,

к.ю.н., доцент кафедри правосуддя юридичного факультету Чернівецького національного університету ім. Ю.Федьковича

СУТНІСНА ХАРАКТЕРИСТИКА ДЕФЕКТУ ФАКТИЧНОГО СКЛАДУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

Розбудова молодого держави, соціально-політичні зміни в українському суспільстві, нові пріоритети державотворення спонукають до реформування чинного законодавства, удосконалення правовідносин. Особливий інтерес із цього приводу викликають юридичні факти, які виступають як проміжна ланка між правовою нормою та правовідносинами в сфері адміністративного судочинства України.

У більшості випадків вчені визначають юридичні факти як конкретні життєві обставини, з якими норми права пов'язують юридичні наслідки, тобто виникнення, зміну чи припинення правовідносин. Вважаємо, що юридичні факти в адміністративному судочинстві – це конкретні життєві обставини у формі дії чи події, з якими норми права пов'язують юридичні наслідки, тобто виникнення, зміну чи припинення правовідносин, набуття певних прав і обов'язків у сфері судового адміністративного процесу [1, 225]. Фактичний склад в адміністративному судочинстві – це сукупність юридичних фактів та інших елементів фактичного складу у сфері судового адміністративного процесу, необхідних і достатніх для настання передбачених законом юридичних наслідків. Зазначимо, що фактичні склади містять не лише юридичні факти, а й інші обставини, які впливають на виникнення, зміну та припинення правовідносин, які потрібно вважати їх елементами. Що стосується зв'язку цих елементів, то саме він визначає функціонування фактичного складу як складної системи в цілому. Фактичні обставини, пов'язані з виникненням, зміною та припиненням правовідносин, не обмежуються лише юридичними фактами. До них належать й інші факти, які мають юридичне значення – юридичні умови, тобто певні обставини, що мають значення для настання правових наслідків, які пов'язані з ними не прямо, а через декілька проміжних ланок [2, 109]. Існує декілька розмежувальних ознак умов і фактів [3, 78-85].

По-перше, юридичні факти обумовлюють правові наслідки прямо, юридичні умови лише побічно, через одну або декілька проміжних ланок (найчастіше через факт-правовідносини).

По-друге, юридичний факт пов'язаний із даними конкретними правовідносинами (наприклад, видача доручення породжує зазначені в ній права й обов'язки; обрання народним депутатом устанавлює права і обов'язки, передбачені законодавством), тобто правовідносини виникають безпосередньо після виникнення юридичного факту.

По-третє, юридичні факти, як правило, це – обставини разового, ситуаційного значення (укладення договору купівлі-продажу, здійснення правопорушення, смерть людини – здійснюються однократно); юридичні умови, навпаки, здебільшого тривалої дії. Наприклад, якщо для особи рідною мовою не є українська і вона не володіє державною мовою, то це зумовлює певні обмеження при зайнятті посад в органах влади, індивідуалізує правовідносини в цивільному, кримінальному процесі, при зверненні до органів державної влади тощо. Тобто ця умова існує тривалий час і впливає на правовідносини, які при цьому виникають.

Фактичні склади потрібно відрізнити від утворень іншого характеру – складних юридичних фактів. Головна їх відмітність полягає в тому, що фактичний склад – це система юридичних фактів, а складний юридичний факт – система ознак одного факту. М. О. Рожкова 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 [4].

Основними дефектами юридичних фактів та інших елементів фактичного складу при поданні позовної заяви до адміністративного суду є такі: 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. Вважаємо, що дефект юридичного факту в адміністративному судочинстві – це такий його стан, ознака, особливість, що не відповідає нормі права, яка регулює певний вид правовідносин у сфері судового адміністративного процесу, призводить до інших процесуальних наслідків, ніж ті, з метою яких ця дія (бездіяльність) вчинялась. Оскільки фактичний склад включає окрім юридичних фактів інші ознаки, властивості, передумови, то й невідповідність нормі права такої ознаки, властивості, передумови, що призводить до інших процесуальних наслідків, ніж ті, з метою яких дія (бездіяльність) вчинялась, також матиме наслідок дефектності фактичного складу.

Відповідно, дефект фактичного складу в адміністративному судочинстві – це наявність дефектного юридичного факту чи іншого елемента фактичного складу або ж їх відсутність, що не відповідає нормі права, яка регулює певний вид правовідносин у сфері судового адміністративного процесу, що призводить до інших процесуальних наслідків, ніж ті, з метою яких ця дія (бездіяльність) вчинялась.

Формулою юридико-фактичну дефектність в адміністративному судочинстві можна відобразити так: $u=f(x,y,z)$, де вектор $x=(x_1, \dots, x_m)$ – юридичні факти, вектор $y=(y_1, \dots, y_n)$ – фактичні передумови, вектор $z=(z_1, \dots, z_k)$ – норми права, u – правовідносини, f – функціональна залежність. Функція (функціональна залежність) – це правило, яке кожному набору векторів x,y,z ставить у відповідність єдине значення u . У нашому випадку функція f діє так, що u може набувати тільки двох значень: u – недефектне в тому випадку, коли всі $x_1, \dots, x_m, y_1, \dots, y_n, z_1, \dots, z_k$ – недефектні, u – дефектне, якщо хоча б одна з цих $m+n+k$ величин – дефектне.

Указана формула дозволяє наглядно продемонструвати модель формування правовідносин, наслідки дефектності юридичних фактів, стане у нагоді для удосконалення правовідносин, з її допомогою будуть уникатися дефектні юридико-фактичні правові ситуації в сфері судового адміністративного процесу, а отже збільшиться рівень захисту 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.

Список використаної літератури:

1. Гордєєв В. В. Юридичний факт як правовий феномен в адміністративному судочинстві України / В. В. Гордєєв // Адміністративне право і процес. – № 3(9). – Ювілейний. – 2014. – С. 220–226.
2. Баландіна В. Г. Юридичні факти в податковому праві : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 "Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / Баландіна Вікторія Григорівна. – Ірпінь, 2009. – 227 с.
3. Чувакова Г. М. Дефектність фактичних складів : дис. ... д-ра. юрид. наук. : спец. 12.00.01 "Теорія та історія держави та права; історія політичних і правових учень" / Ганна Михайлівна Чувакова – Одеса. – 2004. – 181 с.
4. 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

Гусар О. А.,

к.ю.н., доцент кафедри конституційного і адміністративного права Національного авіаційного університету м. Київ

*НАГЛЯД ЗА БЕЗПЕКОЮ ПОЛЬОТІВ ЦИВІЛЬНОЇ АВІАЦІЇ
ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ГРОМАДЯН*

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 Імплементативного Регламенту Євросоюзу щодо нагляду за безпекою польотів при організації повітряного руху та аеронавігаційному обслуговуванні (IR ЕС 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.1) [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 провайдерами 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.

Таким чином, безпека польотів здійснюється у форматі адаптації відповідної нормативної бази до права Європейського Союзу [4]. 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[5].

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

zareєстровано 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. Безпосередні 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 належить необхідно визначати як специфічний компонент забезпечення прав громадян органами публічної адміністрації.

Список використаної літератури:

1. Про затвердження Положення про нагляд за безпекою польотів у системі організації повітряного руху та змін до деяких нормативно-правових актів: Наказ Мінтрансв'язку №320 від 31.05.2010 [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. Коломоець. – Запоріжжя : ЗНУ, 2014. – С. 78-80.

4. Колпаков В.К. Європейська парадигма адміністративного права України / В.К. Колпаков // Адаптація законодавства України до права Європейського Союзу : науково-практичний юридичний журнал. – К. : Ін Юре, 2016. – № 1. – С. 59-72.

5. 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>

Ільчук Г. В.,

студентка, юридичний факультет Чернівецького національного університету ім. Ю.Федьковича

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПОСАДОВИХ ОСІБ

З моменту здобуття незалежності Україна прагне до визнання її правовою демократичною державою, цивілізованою країною з розвинутим громадянським суспільством, у якому перш за все забезпечується пріоритет загальнолюдських цінностей. На шляху країни до рівня європейської високо розвинутої держави особливе місце займає реформа адміністративного права. Постає нагальна необхідність у концептуально нових механізмах для реалізації та захисту прав і свобод громадян.

В цьому процесі важливе місце посідає держава в особі державних органів. Але досягнення зазначеного результату – це не тільки виконання посадовими особами поставлених перед ними завдань шляхом використання наданих їм повноважень, а й відповідальність цих осіб перед народом за рішення, які ними приймаються, та невиконання обов'язків перед суспільством. Важливо

розуміти, що важливу роль у цьому процесі відіграє інститут адміністративної відповідальності посадових осіб. Проте, сьогодні доволі проблематичним є питання щодо посадової особи як спеціального суб'єкта адміністративної відповідальності. Зазначимо, що цю проблему в наукових дослідженнях розглянуто досить фрагментарно. Це свідчить про необхідність поглибленої розробки питань, які стосуються адміністративної відповідальності посадових осіб, і підкреслює актуальність реалізації цих питань у контексті адміністративної реформи. Також важливим у процесі вивчення адміністративної відповідальності посадових осіб є дослідження зарубіжного досвіду європейських країн, зокрема запровадження його позитивних моментів у національну правову систему. Останнім часом відбувається неухильне зростання випадків, коли посадові особи, користуючись прогалинами в законодавстві, порушують права громадян, діють усупереч їх інтересам, задовольняючи свої. Звертаючись за допомогою до органів публічної влади громадяни не отримують вирішення своєї проблеми по суті, а враховуючи запутаність та незрозумілість чинного законодавства, іноді навіть не знають як саме захистити свої права. Такі випадки, на жаль, доволі поширені. Замість народовладдя ми фактично маємо безправ'я. Посадові особи завдяки наданим їм повноваженням мають значну перевагу і можливість впливати на людей. Надзвичайно актуальним у цьому аспекті є вдосконалення відповідальності посадових осіб з урахуванням європейського досвіду [1, с. 185]. Розкриваючи загальну характеристику адміністративної відповідальності посадових осіб, насамперед, слід зазначити, що у чинному законодавстві відсутнє визначення адміністративної відповідальності, що призводить до виникнення різноманітних тлумачень і суперечностей. Досліджуючи це питання, звернемося до загальних розробок науковців щодо адміністративної відповідальності. Так, відомий вчений-адміністративіст В.Б. Авер'янов визначає адміністративну відповідальність як специфічний засіб реалізації примусу в державному управлінні, що полягає у застосуванні до об'єкта управління, у випадку невідповідності його поведінки вимогам правових актів, передбачених законом адміністративних стягнень, і зараховує її до сфери особливих суспільних відносин – відносин державного управління [2, с. 363].

Ю.П. Битяк указує, що під адміністративною відповідальністю слід розуміти накладення на правопорушників адміністративних стягнень, котрі тягнуть за собою для цих осіб обтяжливі наслідки матеріального чи морального характеру внаслідок невиконання загальнообов'язкових правил, які діють у державному управлінні [3, с. 7]. На думку В.К. Колпакова, адміністративна відповідальність – це

примусове, з додержанням встановленої процедури, застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником [4, с. 252]. В свою чергу, С.В. Ківалов та Л.Р. Біла зазначають, що адміністративна відповідальність – це вид юридичної відповідальності, яка характеризується такими самими ознаками, як остання (настає на підставі норм права, за порушення правових норм, пов'язана з державним примусом, назначається державними органами) [5, с. 44].

Наведені визначення є доктринальними та всі звертають увагу, на юрисдикційний характер адміністративної відповідальності.

Разом із тим, слід додати, що на даний час ні в законодавстві про адміністративні правопорушення, ні в адміністративно-правовій науці не вирішена також і проблема розуміння категорії «посадова особа». Незважаючи на те, що в значній частині юридичних складів адміністративних проступків спеціальним суб'єктом відповідальності законодавець визначив посадових осіб, КУпАП не містить їх визначення.

Так, відповідно до чинного законодавства(ст.14 КУпАП) посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням установлених правил у сферах:охорони порядку управління; державного і громадського порядку; природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків [6].

З цього приводу Н. Христинченко пропонує внести зміни до чинного законодавства щодо визначення поняття «посадова особа» з метою уніфікації термінології. На думку науковця, з метою усунення прогалин та уникнення колізій в правовому регулюванні даного питання, слід відійти від суто галузевого підходу до питання визначення поняття «посадова особа» та на законодавчому рівні закріпити загальне поняття посадової особи для всіх галузей права та шляхом внесення змін до чинних нормативно-правових актів усунути невизначеність терміну «посадова особа» та підміну його поняттям «службова особа». А також доповнити статтю 14 КУпАП таким визначенням даного поняття: посадова особа – це особлива категорія керівників та службових осіб підприємств, установ, організацій різних форм власності, які постійно або тимчасово, за призначенням, вибором чи в іншому встановленому порядку займають передбачені посади, і при цьому наділені організаційно-розпорядчими та адміністративно-господарськими повноваженнями [7, с. 936-937]. Дійсно, закріплення єдиного для всіх галузей права нормативно-правового визначення поняття «посадової особи» дозволить більш

ефективніше здійснювати правозастосування, дасть поштовх для початку якісно нового етапу в правовій науці.

Отже, в науковій літературі пропонується під адміністративною відповідальністю посадових осіб розуміти регламентовану адміністративно-деліктними нормами реакцію з боку уповноважених суб'єктів на діяння посадової (службової) особи, які виявилися у порушенні нею встановлених законом заборон або невиконанні покладених на неї обов'язків, що полягає у застосуванні до посадової (службової) особи заходів державного примусу у вигляді адміністративних стягнень, які тягнуть за собою несприятливі наслідки особистого, майнового та іншого характеру і владний осуд винного суб'єкта з метою запобігання та припинення правопорушення [7, с. 937; 8]. Також слід додати, що підставою для адміністративної відповідальності посадових осіб є порушення загальнообов'язкових правил, передбачених законами України прямої дії, іншими нормативними актами, якщо дотримання цих правил визначено за посадовий обов'язок державного службовця. Підставою для адміністративної відповідальності службовців є діяння, яке водночас може бути як адміністративною, так і посадовою провиною [9, с. 291].

До того ж, до державних службовців застосовуються лише два види адміністративних покарань — попередження і штрафи, які накладаються суб'єктами функціональної влади (представниками влади, посадовими особами контролюючих органів). З цього приводу, у науковій літературі зазначається, що система адміністративних стягнень закріплена чинним законодавством не досконала і потребує доповнення ще одним видом адміністративного стягнення – звільнення з посади та заборона займати посади державного службовця [9, с. 292]. Тобто ст. 24 КУпАП пропонується доповнити словами такого змісту: “звільнення посадової особи; заборона займати посади державного службовця” і визначити такі стягнення за певні правопорушення в сфері державного управління.

Таким чином, підсумовуючи, слід зазначити, що посадові особи є спеціальним суб'єктом адміністративної відповідальності. До того ж, адміністративна відповідальність посадових осіб – це регламентована адміністративно-деліктними нормами реакція з боку уповноважених суб'єктів на діяння посадової (службової) особи, які виявилися у порушенні нею встановлених законом заборон або невиконанні покладених на неї обов'язків, що полягає у застосуванні до посадової (службової) особи заходів державного примусу у вигляді адміністративних стягнень, які тягнуть за собою несприятливі наслідки особистого, майнового та іншого характеру і владний осуд

винного суб'єкта з метою запобігання та припинення правопорушення.

Отже посадові особи є спеціальним суб'єктом адміністративної відповідальності. Адміністративну відповідальність посадових осіб можна визначити як регламентовану адміністративно-деліктними нормами реакцію з боку уповноважених суб'єктів на діяння посадової (службової) особи, які виявилися у порушенні нею встановлених законом заборон або невиконанні покладених на неї обов'язків, що полягає у застосуванні до посадової (службової) особи заходів державного примусу у вигляді адміністративних стягнень, які тягнуть за собою несприятливі наслідки особистого, майнового та іншого характеру і владний осуд винного суб'єкта з метою запобігання та припинення правопорушення. Підставою для адміністративної відповідальності посадових осіб є порушення загальнообов'язкових правил, передбачених законами України прямої дії, іншими нормативними актами, якщо дотримання цих правил визначено за посадовий обов'язок державного службовця. Адміністративна відповідальність, як відповідальність ретроспективна, здатна бути тим дієвим чинником впливу, який сприятиме досягненню ефективного, значущого результату в діяльності органів публічної влади. Посадові особи органів публічної влади повинні нести відповідальність перед суспільством за свої дії. Недостатнє застосування засобів адміністративної відповідальності призводить до значного зростання кількості адміністративних проступків.

Список використаної літератури:

1. Семенюк І. С. Адміністративна відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування в контексті адміністративно-правової реформи / І. С. Семенюк // Держава та регіони. Сер. : Право. - 2013. - № 1. - С. 184-188.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, Р. А. Калюжний [та ін.]; відповід. ред. В. Б. Авер'янов. - К.: Юридична думка, 2004. - Т. 1. - 584 с.
3. Адміністративне право : підручник / за заг. ред.: Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Зуй. - 2-ге вид., переробл. та допов. - Х. : Право, 2013. - 656 с.
4. Курс адміністративного права України : підручник / [ред.: В. К. Колпаков та ін.]. - 2-ге вид., переробл. і допов. - К. : Юрінком Інтер, 2013. - 872 с.
5. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України: Навчальний посібник. — 3-є вид., перероб і доп. — Одеса: Юридична література, 2006. — 488 с.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1984. — № 51. — Ст. 1122.
7. Христинченко Н. П. Застосування адміністративної відповідальності до посадових осіб / Н. П. Христинченко // Форум права. - 2011. - № 2. - С. 933-938.
8. Матіос А.В. Адміністративна відповідальність посадових осіб. - К.: Знання, 2007. - 223 с.
9. Лебедева Ю.Л. Адміністративна відповідальність посадових осіб / Лебедева Юлія Леонідівна // Від громадянського суспільства – до правової

держави: Тези VIII Міжнародної наукової Internet-конференції студентів та молодих вчених. – Харків: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2013. – С. 291–293.

Ковбас І. В.,
к.ю.н., доцент кафедри публічного права юридичного
факультету Чернівецького національного
університету ім. Ю.Федьковича

ІНСТРУМЕНТИ ДІЯЛЬНОСТІ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

Враховуючи тенденції сучасного державотворення в Україні та з огляду на постійно зростаючу роль органів публічної влади в суспільно-політичному житті країни важливого значення набуває питання форм та методів діяльності Кабінету Міністрів України як центрального органу виконавчої влади. Саме належна організація, якісне правове регулювання компетенції, форм та методів діяльності Кабінету Міністрів України має суттєве значення, оскільки спричиняє вплив на суспільні відносини та впливає на зростання добробуту населення, а це в свою чергу є його головною метою діяльності та завданням. Все це вимагає пошуку сучасних демократично-правових підходів до визначення форм діяльності Кабінету Міністрів України, шляхом аналізу науково-методичної літератури, нормативно-правових актів із даного питання та на цій основі формування пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства, що в свою чергу забезпечить здійснення ефективної державної політики в Україні. У науковій літературі дослідження щодо інструментів діяльності Кабінету Міністрів відсутні. Це зумовлено тим, що в більшості випадків для позначення діяльності Кабінету Міністрів України вітчизняні вчені використовують такі суміжні категорії як «форми управління», «форми державного управління», «форми діяльності». Проте, враховуючи сучасні тенденції розвитку адміністративно-правової науки, можна із впевненістю відзначити, що таких підхід не відповідає її вимогам, зокрема суперечить поглядам європейських вчених, які оперують таким поняттям як «інструменти діяльності». Саме тому, шляхом аналізу нормативно-правових актів та науково-методичної літератури виокремимо найбільш типові інструменти діяльності Кабінету Міністрів України.

Актуальність теми впливає із того, що Україна обрала європейських напрямків розвитку, що у свою чергу ставить перед нею умови для утвердження верховенства права у всіх сферах суспільного життя шляхом побудови ефективної системи органів публічної влади, у якій провідну роль відведено Кабінету Міністрів України. Мета

дослідження полягає у вивченні теоретичних та правових засад регулювання інструментів діяльності Кабінету Міністрів України, формуванням на цій основі висновків, які мають значення для удосконалення чинного законодавства України та сприяють розвитку вітчизняної адміністративно-правової науки. Діяльність Кабінету Міністрів України, виходячи із покладених на нього завдань, не може обмежуватися лише виконанням функцій, а знаходить своє відображення у конкретних формах діяльності.

Формами діяльності Кабінету Міністрів України є сукупність здійснюваних взаємопов'язаних відповідно до його компетенції та повноважень дій (різносторонніх видів діяльності), нормативно визначених для реалізації поставлених мети, завдань, функцій [1, с. 19]. Кабінет Міністрів України є вищим органом в системі центральних органів виконавчої влади, який на основі та на виконання Конституції і законів України, актів Президента України, щорічного послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України видає обов'язкові для виконання акти – постанови і розпорядження України [2].

Науковець Гетьман Є. А. стверджує, що Кабінет Міністрів України здійснює свою діяльність у певних формах, основною з яких, на його слушну думку, є нормотворча форма діяльності. Нормотворча діяльність вищого органу виконавчої влади в Україні проявляється у трьох видах: по-перше, ординарне провадження, яке представляє собою саме безпосередню діяльність Кабінету Міністрів із створення особистих нормативно-правових актів – постанов; по-друге – законопроектне провадження, яке полягає у реалізації Кабінетом Міністрів України права законодавчої ініціативи й у розгляді та внесенні проектів законів України до Верховної Ради України, прийнятті участі у законодавчій діяльності Верховної Ради та у «реалізації Президентом України права законодавчої ініціативи»; по-третє – спеціальне провадження, яке реалізується через розробку Кабінетом Міністрів України проектів актів Президента [3, с. 43]. Акти Кабінету Міністрів України нормативного характеру видаються у формі постанов Кабінету Міністрів України. Тобто, постанови – це як правило акти, які містять правові норми та регулюють певну сферу суспільних відносин. Акти Кабінету Міністрів України з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань видаються у формі розпоряджень Кабінету Міністрів України [2], а тому розпорядження містять конкретні приписи щодо розв'язання тих чи інших питань. Враховуючи, що юридична чинність підзаконних нормативних актів залежить від становища органів держави, які видають ці акти, їх компетенції, а також характеру і призначення самих актів [4, с. 336], то нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України посідають

чільне місце посеред актів інших органів виконавчої влади, маючи серед них найбільшу юридичну силу. Саме тому, акти міністерств, відомств та місцевих державних адміністрацій повинні відповідати не лише Конституції і законам України, але й нормативно-правовим актам Кабінету Міністрів України. Так, конституційні та законодавчі положення сьогодні цілком відображають наукове бачення [5, с. 38]. Відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950, постанови Кабінету Міністрів видаються з питань: затвердження положення, статуту, порядку, регламенту, правил, методики та в інших випадках, коли суспільні відносини потребують нормативно-правового врегулювання; затвердження, прийняття міжнародного договору або приєднання до нього. В свою чергу розпорядження видаються з питань: схвалення концепції реалізації державної політики у відповідній сфері, концепції державної цільової програми та концепції закону, директив, урядової заяви, листа, звернення, декларації, меморандуму тощо; затвердження державної цільової програми, плану заходів; утворення та затвердження складу робочих груп з питань ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; виділення коштів з резервного фонду державного бюджету; делегування повноважень Кабінету Міністрів органам виконавчої влади у передбачених законом випадках; передачі майна; кадрових та інших питань організаційно-розпорядчого характеру [6]. Така позиція знаходить своє вираження і в Правилах підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 6 вересня 2005 р. № 870. Видання постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України є процедурою, так як відображає динаміку цієї діяльності, здійснюється у певному порядку, має цільову спрямованість на досягнення чітко визначеного правового результату, потребує специфічного регулювання за допомогою процесуальних норм. Ця процедура здійснюється в межах двох процедурних проваджень: а) щодо видання постанов і б) щодо видання розпоряджень Кабінету Міністрів України, та характеризується такими стадіями, як:

- 1) підготовка і подання проекту акта до Кабінету Міністрів України;
- 2) підготовка проекту акта у Секретаріаті Кабінету Міністрів України;
- 3) розгляд проекту акта в Урядовому комітеті;
- 4) прийняття акта на засіданні Кабінету Міністрів України;
- 5) введення акта в дію [7, с. 43].

Відзначено, що видання урядових актів повинно здійснюватися на основі принципів верховенства права, законності, обґрунтованості,

рівності учасників процедури перед законом, гласності, науковості, системності, планування, узгодження, колегіальності, відповідальності [7]. Постанови Кабінету Міністрів України є основним правовим засобом вирішення поставлених перед Кабінетом Міністрів України завдань державного управління. Як правові форми діяльності органу виконавчої влади, постанови Кабінету Міністрів України опосередковують процес взаємодії владних структур з іншими суб'єктами права. Ці акти мають відповідати вимогам законності, доцільності, ефективності, науковості, компетентності тощо [8, с. 218].

На думку В.Б. Арев'янова, незважаючи на визначення постанов Кабінету Міністрів як нормативних актів, на практиці вони найчастіше виявляються змішаними юридичними актами. Це пояснюється тим, що дуже часто постановами Кабінету Міністрів затверджуються інші правові акти: положення, статuti, порядки, регламенти, інструкції, які при цьому набувають сили нормативних-правових актів [9, с. 154-155].

Законом передбачено, що Кабінет Міністрів України: затверджує Регламент Кабінету Міністрів України, який визначає порядок проведення засідань Кабінету Міністрів України, підготовки та прийняття рішень, інші процедурні питання його діяльності; утворює, реорганізовує і ліквідує міністерства та інші центральні органи виконавчої влади відповідно до закону в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України на утримання органів виконавчої влади, затверджує положення про зазначені органи; затверджує положення та статuti державних господарських об'єднань, підприємств, установ та організацій, розмір асигнувань на їх утримання і граничну чисельність працівників, призначає на посаду та звільняє з посади їх керівників і заступників керівників, застосовує до них заходи дисциплінарної відповідальності; затверджує типовий регламент місцевих державних адміністрацій, типові положення про структурні підрозділи місцевої державної адміністрації і т. п. [2].

Регламент (польськ. *reglament* від фр. *reglement*, від *regle* – правило) – це нормативний правовий акт, що регулює внутрішню організацію і порядок діяльності будь-якого державного органу і його структурних підрозділів [10, с. 506]. Наприклад, Типовий регламент місцевої державної адміністрації затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 р. №2263 регулює організаційні та процедурні питання діяльності місцевої державної адміністрації [11].

Положення – це сукупність правил, що стосуються побудови, способів дії центральних галузевих органів, інших урядових установ або організації будь-якого аспекту господарського, оборонного,

культурного, адміністративного будівництва. Наприклад, постановою Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236 затверджено положення про Державну фіскальну службу України, яка є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України і який реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску [12].

Дуже схожими з положеннями є «порядки», в яких найчастіше містяться переліки послідовних процедурних дій, які належить виконати для досягнення певної поставленої мети. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 19 листопада 2012 р. №1104 затверджено Порядок зберігання речових доказів стороною обвинувачення, їх реалізації, технологічної переробки, знищення, здійснення витрат, пов'язаних з їх зберіганням і пересиланням, схоронності тимчасово вилученого майна під час кримінального провадження [13].

Статути як правові акти органів виконавчої влади – це нормативні акти, що визначають форми і методи діяльності установ, службових осіб у будь-якій галузі. Наприклад, Типовий статут громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2000 р. №1872.

Як зазначалося раніше, постанови Кабінету Міністрів видаються з питань: затвердження положення, статуту, порядку, регламенту, правил, методики та в інших випадках. У Законі України «Про Кабінет Міністрів України» зустрічаємо норму про те, Кабінет Міністрів України визначає методологію затвердження фінансових планів державних господарських об'єднань, підприємств, установ та організацій і обчислення обсягу доходів бюджету від управління державними корпоративними правами. Посилання на те, що постанови Кабінету Міністрів України можуть прийматися у вигляді методик та правил відсутні. У свою чергу, з метою підвищення якості та надійності надання населенню послуг з газопостачання, посилення відповідальності виконавців цих послуг Кабінет Міністрів України постановою від 9 грудня 1999 р. № 2246 затвердив Правила надання населенню послуг з газопостачання з метою створення єдиного організаційно-економічного механізму справляння плати за оренду цілісного майнового комплексу державного підприємства, організації,

їх структурних підрозділів (філії, цеху, дільниці) та окремого індивідуально визначеного майна державного підприємства, організації, закріпленого за військовими частинами, закладами, установами та організаціями Збройних Сил, інших військових формувань, органами, підрозділами, закладами та установами Держспецзв'язку, рухомого та нерухомого військового майна (за винятком озброєння, боєприпасів, бойової та спеціальної техніки), а також майна, що не ввійшло до статутного фонду господарського товариства, створеного у процесі приватизації (корпоратизації) постановою Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 1995 р. № 786 затверджено Методичку розрахунку орендної плати за державне майно та пропорції її розподілу. Крім того, проводячи аналіз нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, знаходимо такі, що прямо не передбачені в законодавстві України та які носять інформаційний чи рекомендаційний характер. Для прикладу: Інструкція про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 27 листопада 1998 р. № 1893, Типова інструкція з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 р. №1242.

Розпорядження Кабінету Міністрів України – це правові акти вищого органу в системі органів виконавчої влади України, які видаються у межах його компетенції і колегіальним шляхом оформлюють рішення з оперативних, організаційно-розпорядчих та інших поточних питань його керівництва. Із вищевикладеного випливає, що розпорядженнями є правові Практика ухвалення Кабінетом Міністрів України постанов дає підстави зробити висновок, що їх зміст не завжди відповідає встановленій для них формі [8, с. 218]. Зокрема, до 2008 р. поширеною була практика прийняття постанов з таких питань, як призначення на посади, розпорядження землями, майном, які належать до категорії організаційно-розпорядчих. Наприклад, можна навести постанови Кабінету Міністрів України «Про призначення членів наглядової ради відкритого акціонерного товариства «Державний ощадний банк України» від 16 січня 2008 р. № 12, «Про вилучення, надання у постійне користування і в оренду земельних ділянок для суспільних та інших потреб, погодження місць розташування об'єктів і зміну цільового призначення земель» від 26 квітня 2007 р. № 681. Водночас деякі розпорядження мають нормативно-правовий характер, оскільки стосуються надання повноважень органам державної влади, як розпорядження «Питання Державної податкової служби» від 7 вересня 2011 р. № 836-р. [5, с. 37].

З позиції правозастосування важливим є питання про настання юридичних наслідків такої невідповідності (наприклад, визнання цих актів недійсними). Це питання безпосередньо пов'язане з юридичним обґрунтуванням нормативності постанов Кабінету Міністрів України і, відповідно, не нормативності їх окремих видів

Що стосується розпоряджень, то вони не встановлюють правових актів, що мають індивідуальний характер і спрямовані на організацію будь-якої сторони діяльності органу державної виконавчої влади і його посадових осіб, з метою вирішення оперативних та інших поточних питань правозастосовчого ненормативного характеру (Розпорядження Кабінету Міністрів України: від 26 листопада 2014 р. № 1139-р «Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству соціальної політики на 2014 рік», від 26 листопада 2014 р. № 1136-р «Про звільнення Рудика С. Я. з посади Голови Державного агентства земельних ресурсів України».

Існує ще одна проблема, яка стосується нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України: відповідно до ч. 3 ст. 117 Конституції України вони підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом. Проте, закону, який би встановлював цей порядок, ухвалено не було, і Міністерство юстиції України, яке проводить таку реєстрацію, керується указом Президента України «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 3 жовтня 1992 р. № 493/92. Так реєстрація нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України взагалі не здійснюється, що не відповідає вимогам Конституції України [5, с. 37].

Крім того, Кабінет Міністрів України може приймати акти, які відповідно до закону є регуляторними. Регуляторний акт – це: прийнятий уповноваженим регуляторним органом нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання; прийнятий уповноваженим регуляторним органом інший офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб і який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, незалежно від того, чи вважається цей документ відповідно до закону, що регулює відносини у певній сфері, нормативно-правовим актом [14]. Законом України «Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати

декрети у сфері законодавчого регулювання» від 18 листопада 1992 р. Кабінету Міністрів України тимчасово, строком до 21 травня 1993 р., було делеговано повноваження видавати декрети у сфері законодавчого регулювання з питань, передбачених п. 13 ст. 97 Конституції України, щодо відносин власності, підприємницької діяльності, соціального і культурного розвитку, державної митної, науково-технічної політики, кредитно-фінансової системи, оподаткування, державної політики оплати праці та ціноутворення Декрети Кабінету Міністрів України є нормативно-правовими актами, що мають юридичну силу законів. У період до 21 травня 1993 р. ними могли вноситися зміни та доповнення до законів, тимчасово зупинятися їх дія, наприклад, можна навести декрет «Про внесення змін до Закону України «Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності» від 12 травня 1993 р. № 49-93. Кабінет Міністрів України був лише тимчасово уповноважений приймати декрети у сфері законодавчого регулювання і прийняв за цей час 83 декрети, 29 з яких чинні досі, зокрема, декрети Кабінету Міністрів України «Про Єдиний митний тариф України», «Про систему валютного регулювання і валютного контролю», «Про державне мито» та ін. [5, с. 39].

З вищевикладеного випливає, що сучасний стан правового регулювання видання актів Кабінету Міністрів України характеризується розгалуженою системою нормативно-правових актів підзаконного рівня. Такий стан правового регулювання потребує вдосконалення. Погоджуємося із думкою Томкіної О.О. про те, що спеціальне законодавче вирішення цього питання доцільно передбачити в Законі України «Про процедури видання нормативно-правових актів органів виконавчої влади», що забезпечить реалізацію конституційного положення про функціонування органів державної влади, їх посадових осіб на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [7, с. 25], а також визначить перелік нормативно-правових актів, що можуть прийматися тим чи іншим органом виконавчої влади. Про те враховуючи сучасні тенденції розвитку адміністративно-правової науки, як на нашу думку, такий Закон України доречніше назвати «Про порядок видання нормативно-правових актів органів публічної адміністрації», а в подальшому потрібно прийняти Адміністративно-процедурний кодекс України, що визначатиме інструменти діяльності Кабінету Міністрів України та інших органів публічної адміністрації.

Таким чином, доходимо висновку, що у своїй діяльності Кабінет Міністрів України використовує різноманітні форми, які можна визначити як інструменти його діяльності, що створюють умови для прийняття нормативних актів, що покликані забезпечити якісне

регулювання суспільних відносин, вирішити нагальну проблему з того чи іншого питання для забезпечення інтересів держави та суспільства в цілому та видаються в межах визначеної компетенції як результат виконання законодавчо закріплених завдань та функцій. Наявність інструментів діяльності дає можливості органом публічної адміністрації якісно та ефективно забезпечити реалізацію права та свобод людини і громадянина, що є особливо актуальним зважаючи на обраний Україною курс в напрямку до Європейського Союзу.

Саме тому, необхідно привести законодавство України у відповідність до європейських стандартів, зокрема в частині нормативно-правового закріплення інструментів діяльності органів публічної адміністрації з метою уникнення використання таких застарілих понять як «форми управління», «форми державного управління» тощо.

Список використаної літератури:

1. Осауленко С. В. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Осауленко Світлана Вікторівна ; Одес. нац. юрид. акад. - О., 2010. - 19 с.
2. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII// Офіційний вісник України від 14.03.2014, № 20, стор. 23, стаття 619.
3. Гетьман Є. А. Порядок реалізації Кабінетом Міністрів України нормотворчої діяльності / Є. А. Гетьман // Публічне право. - 2014. - № 1. - С. 42-46. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2014_1_7
4. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / пер. з рос. / О. Ф. Скакун. - Харків : Консум, 2001. - 656 с.
5. Заплотинська Ю. Акти Кабінету міністрів України в системі нормативно-правових актів: загальнотеоритичний та порівняльно-правовий аспект // Ю. Заплотинська / Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2013. Випуск 57. С. 36-42
6. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від від 18.07.2007 № 950 // Офіційний вісник України від 03.08.2007, № 54, стор. 21, стаття 2180.
7. Томкіна О. О. Акти Кабінету Міністрів України: теоретичні засади видання та реалізації: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Томкіна Олена Олексіївна. - К., 2005. - 203 с.
8. Томкіна О.О. Постанови Кабінету Міністрів України: особливості форми і змісту (окремі аспекти) / О.О. Томкіна // Актуальні проблеми держави і права. Збірник наукових праць: Матеріали III Національної науково-теоретичної конференції (м. Одеса, 2003 р.). - 2003. - Вип. 19. - С. 218-221
9. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. - К.: Факт, 2003. - 384 с.
10. Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарёва, В.Е. Крутского. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: ИНФРА-М, 2003. - 704 с.
11. Офіційний вісник України від 31.12.1999 р., № 50, стор. 77, код акту 13163/1999

12. Про Державну фіскальну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236 // Офіційний вісник України. – 2014. - №55. – Ст. 1507

13. Про реалізацію окремих положень Кримінального процесуального кодексу України: постанова Кабінету Міністрів України від 19 листопада 2012 р. № 1104 // Офіційний вісник України. – 2012. - №91. – Ст. 3691

14. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV // Урядовий кур'єр від 22.10.2003, № 198

Крайній П. І.,
асистент кафедри публічного права
юридичного факультету Чернівецького національного
університету ім. Ю.Федьковича

*ПУБЛІЧНЕ ВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРУВАННЯ
ТРАНСПОРТНОГО ПОДАТКУ В УКРАЇНІ*

Багато дискусій в теоретичній та практичній площині точаться навколо такого нового та прогресивного явища правової дійсності як публічне врядування. Безперечно, за роки незалежності України реформа адміністративного права підносилась до такого ж пріоритетного рівня та статусу як то реформа судової системи, виборчого права, податкової системи, правоохоронної системи тощо. Сьогодні, можна з впевненістю стверджувати, що публічне врядування в Україні переживає етап становлення, обговорення всіх його можливих форм прояву, оскільки дана категорія торкається абсолютно всіх сфер життя суспільства загалом та окремого індивіда зокрема. Як слушно зауважує А. Колодій «Від проголошення незалежності і дотепер українське суспільство стикається з дилемою узгодження-в умовах сучасного глобалізованого світу-двох масштабних завдань: зміцнення державності та руху до демократичної суспільної організації. Ці завдання порівняно легко вирішуються в умовах достатньої легітимності влади, відповідності її організації та функціонування очікування народом» [4, с. 91]. Оскільки термін «врядування» після його активного впровадження та обговорення спочатку ототожнювався з терміном «управління» склалось загальне уявлення про те, що вони вживаються в якості синонімів по відношенню один до одного. Однак, із розвитком громадянського суспільства та активної участі не лише окремих соціальних груп, але й окремих індивідів у вирішенні питань, що раніше відносились виключно до компетенції держави та її органів можна стверджувати що сьогодні цей процес із вертикальних

відносин влади-підпорядкування переходить доволі активно в площині відносин горизонталі. Як слушно зауважує Е. Хейвуд врядування включає в себе «уміння приймати і здатність впроваджувати в життя колективні рішення» [7, с. 19]. Під цим розуміється так зване політичне врядування.

Дещо звуженою за своїм змістом, але не менш важливим, є так зване публічне врядування, яке передбачає зменшення ролі уряду і збільшення ролі зацікавлених сторін. Це зумовлено відходом демократій Заходу від надмірного використання відносин вертикалі та надмірною бюрократизацією діяльності урядів впродовж ХХ ст. до відносин горизонталі, коли, так би мовити, діяльність уряду не керує, а скеровує. Саме ця порожнеча, яка виникає внаслідок зменшення функцій держави заповнюється завдяки суспільству, соціальних груп та індивіда. Зупинившись поверхнево над розумінням природи публічного врядування варто зазначити, що сфера податкового права, не в меншій мірі якщо не сказати протилежне, сьогодні теж переживає зміни у вказаному напрямі. Зокрема це стосується адміністрування податків. Всім відомий вислів «Автомобіль – не розкіш, а спосіб пересування» який ще в 1931 році влучно сформулювали відомі письменники Ільф та Петров сьогодні не втратив своєї актуальності [5]. В Україні, не дивлячись на доволі важку економічну ситуацію, кількість придбаних автомобілів зростає. Однак, цікавим є в першу чергу адміністрування транспортного податку на дорогі автомобілі. Відповідно до ст. 267 п. 2.1. Податкового кодексу України (далі - ПКУ) об'єкт оподаткування з 1 січня 2017 року змінений на легкові авто, з року випуску яких минуло не більше 5 років (включно) та середньоринкова вартість яких становить понад 375 розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня податкового року [2]. Відповідно, порогова вартість авто для обкладання транспортним податком в 2017 році становить 1 млн. 200 грн. Цим самим, коло авто, які підлягають оподаткуванню, дещо розширене порівняно з минулим роком. Ставка податку залишилася незмінною – 25 000 грн з одного авто на рік. Відповідно до ст. 267 п. 6.4 ПКУ юридичні особи-власники таких авто зобов'язані самостійно обчислювати суму цього податку станом на 1 січня звітного року і до 20 лютого подати до контролюючого органу за місцем реєстрації авто декларацію з розбивкою річної суми рівними частками поквартально. Сплачувати податок потрібно за місцем реєстрації авто поквартально, рівними частками. Фізичні особи сплачують цей податок відповідно до пп. 267.8.1 ПКУ протягом 60 днів з дня отримання від податкового органу податкового повідомлення-рішення на сплату цього податку (яке згідно ст. 267 п. 6.2 ПКУ має бути направлене до 1 липня). Однак, вартість станом на 1 січня податкового (звітного) року тепер

визначається виходячи з марки, моделі, року випуску, об'єму циліндрів двигуна, типу пального, за методикою, затвердженою Кабінетом Міністрів України. При цьому законодавець в п. 4 Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2017 році» від 20.12.2016 р. № 1791-VIII (далі – «Закон 1791») вкотре зробив спробу обмежити дію принципу стабільності для рішення місцевих рад про встановлення місцевих податків, щоб уможливити прийняття відповідних рішень ще 2017 року із негайною дією [3]. Зміни з 1 січня 2017 року стосуються і методики визначення вартості автомобілів. Зокрема, відповідно до абз. 2 і 3 оновленого п. 267.2.1 ПКУ: «Така вартість визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику економічного, соціального розвитку і торгівлі, за методикою, затвердженою Кабінетом Міністрів України, станом на 1 січня податкового (звітного) року виходячи з марки, моделі, року випуску, об'єму циліндрів двигуна, типу пального. Щороку до 1 лютого податкового (звітного) року центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику економічного, соціального розвитку і торгівлі, на своєму офіційному веб-сайті розміщується перелік легкових автомобілів, з року випуску яких минуло не більше п'яти років (включно) та середньо ринкова вартість яких становить понад 375 розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня податкового (звітного) року, який повинен містити такі дані щодо цих автомобілів: марка, модель, рік випуску, об'єм циліндрів двигуна, тип пального» [2].

Водночас, абсолютно не зрозумілим є те, чому чинною залишається Постанова КМУ від 18.02.2016 року № 66 «Про затвердження Методики визначення середньоринкової вартості легкових автомобілів та внесення змін у додатки 1 і 2 до Порядку визначення середньоринкової вартості легкових автомобілів, мотоциклів, мопедів». Пунктами 2 і 5 цієї Постанови визначено, що: «Середньоринкова вартість автомобіля розраховується за методом аналогії цін ідентичних автомобілів за формулою ... де за ціну нового транспортного засобу береться ціна нового автомобіля з урахуванням марки, моделі, типу двигуна, об'єму циліндрів двигуна, типу коробки переключення передач... Ідентичними є автомобілі, в яких збігаються такі ознаки і параметри: марка; країна-виробник; тип кузова (седан, універсал тощо); модель; конструкція привода тягових коліс; тип та робочий об'єм двигуна; потужність двигуна; тип коробки переключення передач та інших складників силової передачі; габаритні розміри; рік випуску; комплектація» [4]. Тобто ще не існує

методики визначення вартості, затвердженої КМУ, виходячи із чинної на 01.01.2017 р. редакції Податкового кодексу, тому що чинна методика враховує показники, які апріорі враховуватись вже не повинні, а саме: тип двигуна, тип коробки переключення передач. Слід звернути увагу також і на те, що не дивлячись на публічні заклики про послаблення податкового тягара в частині сплати податків, неоднозначною і м'яко кажучи суперечливою є позиція уряду стосовно додержання одного з ключових принципів ПКУ – стабільності. Пунктом 4 Прикінцевих положень Закону 1791 встановлено що «в 2017 році до прийнятих рішень органів місцевого самоврядування про встановлення місцевих податків і зборів, які прийняті на виконання цього Закону, не застосовуються вимоги підпункту 4.1.9 пункту 4.1 та пункту 4.5 статті 4, підпункту 12.3.4 пункту 12.3, підпункту 12.4.3 пункту 12.4 та пункту 12.5 статті 12 Податкового кодексу України та Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Цим законодавець чомусь намагається обійти відповідні положення ПКУ щодо забезпечення стабільності податкового законодавства та необхідності прийняття рішень місцевих рад до року їх фактичного застосування. Вказане на пряму суперечить вимогам щодо забезпечення стабільності податкового законодавства, а саме п. 2.1. ПКУ за яким зміна положень цього Кодексу може здійснюватися виключно шляхом внесення змін до цього Кодексу. В той же час, ст. 3 ПКУ до податкового законодавства відносить Конституцію України; ПКУ; Митного кодексу України та інших законів з питань митної справи у частині регулювання правовідносин, що виникають у зв'язку з оподаткуванням митом операцій з переміщення товарів через митний кордон України (далі – законами з питань митної справи); чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України і якими регулюються питання оподаткування; нормативно-правових актів, прийнятих на підставі та на виконання цього Кодексу та законів з питань митної справи; рішень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування з питань місцевих податків та зборів, прийнятих за правилами, встановленими цим Кодексом ...». Крім цього, відповідно до п. 7.3. ПКУ «Будь-які питання щодо оподаткування регулюються цим Кодексом і не можуть встановлюватися або змінюватися іншими законами України, крім законів, що містять виключно положення щодо внесення змін до цього Кодексу та/або положення, які встановлюють відповідальність за порушення норм податкового законодавства».

Виходячи із цього, для адміністрування транспортного податку та інших податків значення має сам ПКУ, а не інші закони, які

безпосередньо не вносять змін до ПКУ. В протилежному ставиться взагалі під сумнів існування ПКУ як такого. Законом 1791 безпосередньо відповідних положень ПКУ щодо забезпечення стабільності податкового законодавства зміни не внесені. Пункти 4.1.9, 4.5, 12.3.4, 12.4, 12.5 ПКУ є чинними та незмінними, і обумовлюють встановлення місцевих податків виключно перед початком відповідного року у спосіб та з дотриманням процедури, прописані вказаними пунктами. Також, Закон 1791, принаймні в частині відмінній від тієї, якою прямо вносяться зміни до ПКУ, до податкового законодавства не відноситься. Таким чином, положення п. 4 Прикінцевих положень не можуть вважатися такими, що підлягають застосуванню для цілей оподаткування. Поряд із цим виникає також інше питання: чи міг Закон № 1791 законно вносити зміни до ПКУ взагалі, адже вищенаведений п. 7.3. ПКУ визнає можливість змін ПКУ лише тими законами, що містять виключно положення щодо внесення змін до Податкового кодексу. Однак, на нашу думку, вказаний Закон цій вимозі не відповідає, а зміни до ПКУ ним вносяться не у спосіб, передбачений законом (п. 7.3. ПКУ). Тому, свідомий громадянин України цілком логічно може ставити питання про не чинність вказаного закону щодо змін до Податкового кодексу України через недотримання при прийнятті Верховною Радою, як вищим законодавчим органом, вимог ч. 2 ст. 19 Конституції України, за якою державні органи можуть діяти «лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [1]. Такі протиріччя негативно впливають на розвиток відносин партнерства між органами виконавчої влади в особі органів Державної фіскальної служби та громадянами, які задовольняючи свої буденні потреби придбають автомобіль, що підпадають під транспортний податок. На нашу думку, варто спочатку провести публічне обговорення адміністрування податку на транспортні засоби із залученням представників громадськості, об'єднань громадян, представників автомобільного бізнесу тощо. Цим самим, держава на практиці підтвердить свій потужний посыл на зміну взаємовідносин із суспільством, індивідами в парадигмі публічного врядування.

Список використаної літератури:

1. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
2. Податковий кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
3. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2017 році» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1791-19>.

4. Постанова Кабінету міністрів України №66 від 18.02.2016 «Про затвердження Методики визначення середньоринкової вартості легкових автомобілів та внесення змін у додатки 1 і 2 до Порядку визначення середньоринкової вартості легкових автомобілів, мотоциклів, мопедів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248841560>

5 . «Автомобиль - не роскошь, а средство передвижения» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.forbes.ru/forbes/issue/2004-09/20580-slovo-redaktora>

6. Колодій А. Демократичні цінності в Україні на терезах регіональних відмінностей (за результатами опитувань громадської думки)/ А. Колодій//Агора. Наука без кордонів [Текст]. - Вип. 11. - К.: Стилос, 2012. – С. 90-106.

7. Heywood A. Key concepts in Politics [Text]: Palgrave key concepts series/ Heywood, Andrew. - Hounmills, Basingstoke (England): Palgrave Macmillan, 2000.-P.19.

Лиськов М. О.,

к. ю. н., докторант кафедри адміністративного права і процесу Національної академії внутрішніх справ

ПРОБЛЕМНІСТЬ ТА ВАЖЛИВІСТЬ ДОСЛІДЖЕННЯ ПОНЯТТЯ «МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ»

Методологія, як наукова категорія є складним та неоднозначним явищем, яке трактується різними науковцями по різному.

Вітчизняна наука розглядає методологію як учення про науковий метод пізнання або як систему наукових принципів, на яких ґрунтується дослідження і здійснюється вибір сукупності пізнавальних засобів, методів, прийомів дослідження. Найчастіше методологію тлумачать як теорію методів дослідження, створення концепцій, як систему знань про теорію науки або систему методів дослідження [1, с. 12]. Е. Г. Юдін зміст та сутність методології представляє у вигляді чотирьох рівнів: на вищому щаблі знаходиться філософська методологія, що визначає загальні принципи пізнання і категоріальний лад науки в цілому; на другому – існує загальнонауковий принцип і форми дослідження: третій – це конкретно-наукова методологія, що включає в себе сукупність методів, що застосовуються в межах спеціальних наукових дисциплін. І, останній, четвертий – це методика і техніка дослідження (набір процедур, якими забезпечується достовірність емпіричного матеріалу) [2, с. 40-44]. І. В. Табарін вважає, що у науковому пізнанні істинними повинні бути не лише отримані, в ході дослідження, результати – нові знання, але й шлях до цих знань – методологія, тобто ті методи, за допомогою яких, і були отримані нові дані [3, с. 53]. В. І. Загвязінський, Р. А. Атаханов не розмежовують такі категорії як

«методологія» і «методи дослідження», а ототожнюють їх [4, с. 41; 1, с. 59]. Вікіпедія визначає поняття «методології» як: вчення про метод діяльності як такий, що включає принципи, методи діяльності, знання і відображає їх; сукупність прийомів дослідження, що застосовуються у визначеній науці; вчення про методи пізнання та перетворення дійсності [5]. В. М. Протасов поняття «методологія» трактує подвійно: по-перше, як вчення про метод; по-друге, як систему методів, підходів, способів, що використовуються у тій чи іншій науці, теорії для досліджень [6, с. 29]. Підводячи підсумок викладеним концепціям вважаємо, що методологія виконує такі функції: по-перше, визначає способи здобуття наукових знань, які відображають динаміку процесів та явищ; по-друге, передбачає особливий шлях, за допомогою якого може бути досягнута науково-дослідна мета; по-третє, забезпечує всебічність отримання інформації щодо процесу чи явища, що вивчається; по-четверте, допомагає введенню нової інформації; по-п'яте, забезпечує уточнення, збагачення, систематизацію термінів і понять у науці; по-шосте, створює систему наукової інформації, яка базується на об'єктивних явищах, і логіко-аналітичний інструмент наукового пізнання [7, с. 34].

Отже, методологія – це концептуальний виклад мети, змісту, методів дослідження, які забезпечують отримання максимально об'єктивної, точної, систематизованої інформації про процеси та явища[8]. Один із видів методології – загальнонаукова методологія базується на загальнонаукових принципах дослідження: історичному, логічному, системному, моделювання тощо. Сучасні дослідники в наукових розробках віддають перевагу системно-діяльнісному підходу, тобто дослідженню комплексної взаємодії суттєвих компонентів: потреба - суб'єкт - об'єкт - процеси - умови - результат. Це забезпечує цілісність, комплексність, структурність, взаємозв'язок з зовнішнім середовищем, цілеспрямованість і самоорганізацію дослідження, створює умови комплексного вивчення будь-якої сфери людської діяльності. Узагальнюючи викладене вважаємо, що **методологія дослідження – це результат концептуального поєднання мети, змісту, методів дослідження, завдяки чому виникає нове істинне(науково обґрунтоване і доведене) знання про явище та систему правовідносин в ній.**

Список використаної літератури:

1. Сурмін Ю. П. Майстерня вченого: Підручник для науковця / Ю. П. Сурмін. – К.: Навчально-методичний центр «Консорціум з удосконалення менеджмент-освіти в Україні», 2006. – 302 с.
2. Юдин Э. Г. Системный подход и принцип деятельности. Методологические проблемы современной науки / Э. Г. Юдин. – М.: Наука, 1978. – 391 с.

3. Табарин И.В. Современная теория права: новый научный курс. – М. : И.В. Табарин, 2008. – 624 с.
4. Загвязинский В. И. Методология и методы психолого-педагогического исследования / В. И. Загвязинский, Р. А. Атаханов. – М. : Academia, 2001. – 207 с.
5. Попковская П. Я. Методология научных исследований / П. Я. Попковская. – Мн. : Информ-прес, 2006. – 182 с.
6. Сурмін Ю. П. Майстерня вченого: Підручник для науковця / Ю. П. Сурмін. – К. : Навчально-методичний центр «Консорціум з удосконалення менеджмент-освіти в Україні», 2006. – 302 с.
7. Протасов В. Н. Теория государства и права. Проблемы теории государства и права / В. Н. Протасов. – 2-е изд., доп. – М.: Юрайт –М, 2001. – 346 с.
8. Рабінович П. М. Методологія юридичної науки // Юридична енциклопедія : в 6 т. / П. М. Рабінович. – К. : Українська енциклопедія. – 2001. –Т. 3. – 2001. – 789 с.
9. Філософія: конспект лекцій: Збірник праць [Електронне джерело]/ Колектив авторів - Київ, 2012.- 750 с. // www.info-library.com.ua/books-book-204.ht

Миколенко О. М.,

к.ю.н., доц кафедри адміністративного та господарського права
Одеського національного університету імені І.І. Мечникова

ТЕОРІЯ ФУНКЦІЙ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В УМОВАХ БОРОТЬБИ СВІТОГЛЯДІВ ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

Адміністративне право сьогодні ще не стало єдиною конструкцією, де кожна частина на своєму місці. Пояснюється це тим, що кожна наукова школа з адміністративного права намагається розробити свою концепцію адміністративного права та розповсюдити її не тільки в науковій сфері, а й в правотворчій та навчально-методичній сферах. Цікаво, що спектр наукового світогляду щодо змісту, системи, структури адміністративного права суттєво відрізняється у представників вище згаданих шкіл. Тут можна зустріти концепції та наукові підходи:

- в яких використовується термінологія радянських часів та підтримуються погляди на систему адміністративного права, яка була запропонована ще в радянський період. Ці наукові погляди існують та підживлюються завдяки авторитетних науковців, які відбулися як фахівці в радянський період та продовжують відстоювати свій власний світогляд на місце адміністративного права в сучасній системі права України;

- в яких повністю ігноруються термінологія і досвід радянського минулого, акцентується увага на дорадянському періоді розвитку адміністративного права на теренах України і відбувається процес тотального запозичення термінології і досвіду провідних країн

Європи (насамперед, Німеччини). Ці наукові погляди мають суттєву фінансову підтримку міжнародних організацій та мають лобістів як серед політиків, так і серед науковців;

- в яких намагаються гармонійно поєднати досвід радянського минулого, європейський досвід та сучасний потенціал наукової спільноти України. Ці наукові погляди є найбільш розповсюдженими в Україні, але без фінансової підтримки та підтримки авторитетних науковців вони потроху сходять нанівець.

Тобто «модні тенденції», пов'язані з гаслами про європейську інтеграцію, та фінансова підтримка відповідних наукових досліджень європейськими організаціями, призводять до мінімізації значення національної юридичної науки та до необґрунтованого копіювання і запозичення основних положень науки адміністративного права країн західної Європи.

Отже різні наукові світогляди щодо адміністративного права є однією з головних перепон розвитку адміністративного права в цілому та безпосередньо теорії функцій адміністративного права. Теорію функцій адміністративного права не можна віднести до числа розроблених і цьому факту є логічне пояснення. Існує ціла низка невирішених теоретичних проблем, які перешкоджають розвитку знань про функції адміністративного права. По-перше, в науковій і навчальній літературі функція адміністративного права як самостійна наукова категорія не розглядається (виключення складають публікації Ю. В. Пирожкової [1]). Перевага в основному віддається функціям виконавчої влади, точніше кажучи, основним напрямкам державно-управлінської діяльності, змістом якої є практична реалізація цієї гілки державної влади [2, с. 262-264]. Деякі автори взагалі ототожнюють функції адміністративного права і функції виконавчої влади [3, с. 46-47]. По-друге, у науках поняття «функція» вживається в різних значеннях. Функції розглядаються в математиці, біології, кібернетиці, соціології, фізиці тощо. У юридичній науці термін «функція» теж вживається в різних значеннях. Так розглядаються «функції права», «функції державних органів», «функції юридичної відповідальності», «функції правових договорів», «функції юридичного процесу», «функції юридичної практики» і ін. Існуюча тенденція до розширення сфери використання поняття «функція» може призвести до того, що з'являться наукові праці, в яких будуть розглядатися «функції правовідносин», «функції статті закону», «функції адміністративного проступку» та ін. Виникає враження, що поняття «функція», втративши своє постійне значення, кожен раз наділяється новими властивостями, в залежності від сфери свого застосування.

По-третє, визначити та класифікувати функції адміністративного права можна лише в тому випадку, коли уточнено поняття «адміністративне право». Адже адміністративне право можна характеризувати як галузь права, як науку та як навчальну дисципліну. Таким чином, поняття «функція» кожного разу буде набувати свого специфічного змісту, в залежності від того, в якому значенні використовується поняття «адміністративне право». Функції адміністративного права фрагментарно висвітлені в навчально-методичній літературі у працях В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяка, І. П. Голосніченка, Р. А. Калюжного, С. В. Ківалова, Ю. М. Козлова, Ю. В. Пирожкової, Ю. М. Старілова та інших видатних вчених України і зарубіжжя. Але в юридичній літературі відсутні комплексні дослідження функцій адміністративного права як галузі права, науки чи навчальної дисципліни. Вважаємо, що від поняття «функція» не слід повністю відмовлятися в юридичній науці, як це іноді пропонується в періодичних виданнях. В той же час, не можна сьогодні визначати через словосполучення «основні напрями діяльності (впливу)», як це було запропоновано ще в радянській теорії держави та права. Пропонуємо поняття «функція» розглядати як єдність трьох самостійних понять – «цілі», «засоби досягнення цих цілей» та «результат, який був отриманий і який повинен відповідати поставленим цілям». Якщо результат не відповідає поставленим цілям, то функція вважається не реалізованою. Таким чином під функцією слід розуміти не «основні напрямки впливу», як це пропонується в юридичній літературі, а «відповідність отриманого результату поставленим цілям та використаним засобам». Тоді функції адміністративного права як галузі права – це відповідність правового стану, який склався у суспільстві в результаті адміністративно-правового регулювання, цілям та засобам адміністративно-правового регулювання (права, обов'язки, повноваження, санкції, гарантії, тощо). Функції адміністративного права як науки – це відповідність отриманих наукових результатів цілям наукової діяльності та засобам, які були при цьому використані (використання архівних матеріалів чи статистичних даних, використання методів наукового пізнання та законів логіки, використання особистого практичного досвіду, тощо). Функції адміністративного права як навчальної дисципліни – це відповідність отриманих студентами навчального закладу знань про адміністративне право цілям освітньої діяльності навчального закладу та засобам, які при цьому використовувалися (методика ведення лекцій та семінарських занять, організація навчального процесу, навчально-методичне забезпечення, використання сучасних технологій в наданні освітніх послуг тощо).

Список використаної літератури:

1. Пирожкова Ю.В. Функції адміністративного права: оновлений доктринальний підхід до визначення і змістового наповнення / Ю.В. Пирожкова // *Visegrad journal on human rights*. – 2016. – № 2/1. – С. 114–120.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник у 2-х томах. Т. 1: Загальна частина / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, І. П. Голосниченко [та ін.] ; відповід. ред. В. Б. Авер'янов. – К. : Юридична думка, 2004. – 584 с.
3. Агапов А. Б. Административное право : учебник / А. Б. Агапов. – М. : Издательско-торговая корпорация «Дашков и Ко», 2004. – 932 с.

Масник Т.,

студентка, юридичний факультет Чернівецького національного університету ім. Ю.Федьковича

МЕДІАЦІЯ У ВИРІШЕННІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ

Починаючи з другої половини ХХ століття медіація почала активно розвиватися у багатьох країнах світу, у тому числі і в Україні. Тому вже на сьогоднішній день вона існує у багатьох сферах суспільного життя. У науковій статті я хотіла б розглянути одну із них – медіацію у вирішенні спору між органами державної влади чи місцевого самоврядування та приватними особами. Адже, це питання є дискусійним в умовах нерівності правового статусу суб'єктів.

На сьогоднішній день наша держава перебуває на етапі реформування публічного управління. Тому дана тема є актуальною. Її дослідженням займалися багато вчених та науковців. Серед них Г. Єрмоменко, О. Муза, А. Лиско та інші.

Медіація (від латинського «mediare» – бути посередником) – особлива форма переговорів за участю третьої нейтральної сторони – медіатора (посередника), у процесі яких сторони спору самостійно вирішують спір на основі власних інтересів.

Дослідивши цю процедуру у світовій практиці варто зазначити, що медіація широко застосовується під час вирішення спорів різних категорій. Стандарти Ради Європи у галузі судочинства передбачають необхідність застосування процедур альтернативного вирішення спорів між адміністративними органами й сторонами - приватними особами. У Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи Rec (2001) 9 урядам держав-членів рекомендовано сприяти використанню альтернативних засобів для врегулювання таких спорів[1].

Публічно-правові спори, які вирішуються в порядку адміністративного судочинства, часто називають немедіабельними, тобто такими, які не можуть бути вирішені шляхом застосування

медіації. Насамперед, це зумовлено особливостями суб'єктного складу адміністративно-процесуальних правовідносин, а саме, тим фактом, що однією зі сторін завжди виступає орган публічної адміністрації, який повинен діяти лише в межах наданих йому повноважень, у порядку та в спосіб, встановлений Конституцією України та законами України [2], а тому дуже важко уявити участь органів державної влади та органів місцевого самоврядування у переговорах.

Однією із перших країн, яка почала впроваджувати медіацію на законодавчому рівні була Німеччина. У липні 2012 р. законодавець імплементував Директиву ЄС 2008/52/EWG в національне законодавство і прийняв Закон про сприяння медіації та іншим методам врегулювання спорів, який передбачає стандартну позасудову і судову медіацію [3].

Стосовно організації проведення медіації у адміністративних спорах із суб'єктом владних повноважень, більш прийнятною формою є судова медіація - медіація інтегрована в судову систему країни.

Отже, процес медіації у будь-якій сфері людського життя має багато переваг. Однією з головних є економія фінансових ресурсів та часу, що є дуже важливим, а крім цього, сторони конфлікту найчастіше залишаються у мирних стосунках, прийнявши спільне компромісне рішення. Закріпленні інституту медіації на законодавчому рівні розвантажить суди від справ, які можна вирішити силами учасників спору. Це покращить відносини між органами публічної адміністрації та приватним сектором, створить умови для розвитку правової культури та правового виховання населення.

Список використаної літератури:

1. Recommendation Rec (2001)9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties of 15.09.2001 // [Electronic resource]. - Mode of access: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=220409&Back>
2. Конституція України. Прийнята на 5-й сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Дендорфер Р. Медиация в Германии: структура, особенности и современное состояние / Р. Дендорфер // Коммерческая медиация: теория и практика : сб. ст. / под. ред. С. К. Загайновой, В. О. Аболонина. – М. : Инфо-ропик Медиа, 2012. – С. 1–27.

Нестеренко Л.Б.,

асистент кафедри публічного права юридичного факультету
Чернівецького національного університету ім. Ю. Федьковича

*ДЕРЖАВНА РЕЄСТРАЦІЯ ПРАВ – ЗАХИСТ ПРИВАТНОГО ЧИ
ПУБЛІЧНОГО ІНТЕРЕСУ?*

Окремі види державної реєстрації поширені й активно застосовуються у всіх сферах суспільного життя. Здійснення реєстрації покладено на публічну адміністрацію. Публічна адміністрація в адміністративному праві європейських країн переважно визначається як сукупність органів та установ, які реалізують публічну владу шляхом виконання закону, підзаконних актів та вчинення інших дій у публічних інтересах [1, с. 7]. Таке її розуміння є актуальним і для української правової системи. До публічної адміністрації входять насамперед органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. У сфері державної реєстрації окремі повноваження можуть бути делеговані іншим органам, чи особам, які не входять до системи органів влади. Тоді вони виступають як суб'єкти владних повноважень. Термін «реєстрація» походить від слова «реєстр», яке з'явилося в українській мові через польське «rejestr», від латинського «registum» – внесене, записане: «gegere» – приносити назад, вносити. Воно означає список, письмовий перелік кого- або чого-небудь; книгу для запису справ, документів, майна, земельних володінь тощо. Відповідно, семантично «реєстрація» має такі значення: а) внесення кого- або чого-небудь у реєстр з метою обліку або надання йому чинності; б) фіксація, переважно за допомогою приладів, якого-небудь явища, спостереження, факту [1, с. 14]. На думку В.В. Степаненко, реєстрація здійснюється для обліку чи надання законної сили, які виступають двома самостійними цілями державної реєстрації, формуючи її окремі види, які доповнюють один одного [6, с. 137].

О.Г. Юшкевич визначає реєстраційне провадження – як діяльність публічної адміністрації по розгляду і вирішенню у встановленому порядку індивідуально-конкретних справ в сфері державної реєстрації шляхом внесення відомостей про об'єкти реєстрації у відповідний реєстр з метою встановлення юридично значущих фактів і прав суб'єктів реєстраційних правовідносин та винесення за результатами індивідуального акту в межах нормативно врегульованої процедури [5, с. 30]. Таким чином, державна реєстрація прав здійснюється в рамках публічного адміністрування – діяльності органів та установ, підпорядкованих політичній владі, які

забезпечують виконання закону та здійснюють інші адміністративні функції для задоволення публічного інтересу. Публічні інтереси — це сукупність загально визнаних приватних інтересів, а тому публічне право, захищаючи загальні інтереси, захищає і приватні інтереси, і навпаки, приватне право у підсумку захищає загальні інтереси. Виходячи з такого розуміння публічних інтересів, виникає запитання: хто більше зацікавлений в здійсненні державної реєстрації прав – особа чи держава? Як діяльність щодо ведення записів реєстрація завжди була властива людству. Торговельні записи й записи про кількість населення, доходів, виробництва дозволяли формувати і контролювати доходи скарбниць старовинних держав, організувати військові формування і т. п. Уже наприкінці XVII ст. в Європі з'являються офіційні державні та страхові реєстри.

Відповідно, «реєстрація» тривалий час визначалася як один із способів управлінського впливу держави на формування і розвиток правових суспільних відносин з метою захисту інтересів держави. Сьогодні, відповідно до доктрини правової демократичної держави, в якій права людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, нормативно визнається її відповідальність перед людиною – суть та призначення державної реєстрації прав змінилася. Вона визначається як форма чи метод державного адміністрування; адміністративно-правовий режим; адміністративна послуга; правовий інститут; форма контролю. І в основі будь-якого з цих визначень лежать принципи пріоритету та захисту прав людини. На думку В.Д. Попандопуло, державна реєстрація встановлюється для охорони майнових і особистих немайнових прав громадян, а також забезпечення інтересів безпеки особи, суспільства й держави [4]. О.М. Добров виділяє наступні суспільно значущі цілі для системи реєстраційних проваджень: захист права (власності, авторських прав, свободи пересування); легітимація (легалізація) суб'єкта права (реєстрація юридичних осіб та індивідуальних підприємців); забезпечення безпеки у суспільстві (реєстрація зброї, отруйних речовин, транспортних засобів); охорона державних інтересів (реєстрація актів цивільного стану); забезпечення контролю (виробництво етилового спирту, ввезення нових медикаментів) [2].

Наскрізьним у більшості наведених визначень та характеристик є розуміння того, що держава, в особі відповідних органів, шляхом прийняття нормативних актів змушує особу реєструвати свої права, задля захисту її ж інтересів. Виходить держава більше зацікавлена у здійсненні реєстраційних дій та веденні реєстрів!? Ми спробуємо спростувати дане твердження. Для чого особа реєструє своє право на земельну ділянку, чи будівлю, чи новонароджену дитину, чи

новоутворену юридичну особу та ін.? Не лише на виконання вимоги закону. Так вона дбає про захист своїх прав від неправомірних посягань і при цьому забезпечує формування загального правопорядку. Ще А. Сміт писав про індивіда-підприємця, який прагнути одержати особисту вигоду, зазвичай, не думає при цьому свідомо про суспільне благо: "...у цьому випадку, як і в багатьох інших, він невидимою рукою спрямовується до мети, яка зовсім не входила у його наміри" [7, с. 443]. Тобто, особа сама того не усвідомлюючи, захищаючи свій егоїстичний інтерес, шляхом звернення за здійсненням реєстраційних дій, реалізує публічний інтерес суспільства та держави – забезпечення загального правопорядку, визначеності та стабільності.

Таким чином, можна дійти висновку про публічно-приватну правову природу державної реєстрації прав. У здійсненні останньої зацікавлені обидві сторони – суб'єкт публічної адміністрації, який здійснює реєстраційну дію і тим самим захищає публічний інтерес, та особа, що звернулася за реєстрацією права для захисту свого приватного інтересу і тим самим посприяла реалізації публічного.

Список використаної літератури:

1. Гурковський М. П. Реєстраційна діяльність публічної адміністрації: організаційно-правовий аспект: монографія / М. П. Гурковський. – Львів: ЛьвДУВС, 2012. – 204 с.
2. Добров А. Н. Институт регистрации в административном праве: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Добров А. Н. – М., 2005. – 173 с.
3. Коліушко І.Б. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні: розроблена Центром політико-правових реформ завдяки підтримці Фонду «Євразія» за рахунок коштів, наданих Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) / І.Б. Коліушко // Аспекти самоврядування. – 2005. – № 3 (29). – С. 20–28.
4. Попандопуло Д. В. Государственная регистрация транспортных средств как мера противодействия их незаконному обороту : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Попандопуло Д. В. – Ростов н/Д, 2006. – 200 с.
5. Юшкевич О.Г. Провадження в справах про державну реєстрацію фізичних осіб-підприємців: дис. ... канд. юрид. наук. – Харків, 2007. – 230 с.
6. Степаненко В.В. Поняття та правова природа державної реєстрації // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності – №3 (46), 2011. - С. 136-141.
7. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов : [пер. с англ.] / Адам Смит; [предисл. В. С. Афанасьева]. – М. : Эксмо, 2007. – 960 с.

Параниця С. П.,

к.ю.н., доцент адміністративного права і процесу та митної безпеки факультету підготовки та перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників податкової міліції Університету ДФС України

*ПРАВО ГРОМАДЯН НА САМОЗАХИСТ ЖИТТЯ І ЗДОРОВ'Я ВІД
ПРОТИПРАВНИХ ПОСЯГАНЬ*

Неспроможність державних органів вживати реальні заходи щодо захисту життя чи здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян створює сприятливі умови для протиправних посягань на їх життя, здоров'я та власність. Конституція України визначає право на самозахист, як право вживати заходів для захисту свого життя і здоров'я, а також життя і здоров'я інших людей, але не визначає засоби за допомогою яких може здійснюватися це право: «Кожен має право захищати своє життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань» [1]. Крім того, значення права на самозахист для людини, так і для суспільства, надзвичайно велике, оскільки з його реалізацією безпосередньо пов'язана особиста і майнова безпека кожного. Права і інтереси особистості поважаються в тому випадку, якщо ця особистість сама здатна і за звичаєм схильна захищати їх. Бездіяльність зацікавленої особи призводить до поширення правопорушень та безкарності. Вони в свою чергу, знижують загальний рівень особистої безпеки людини. Чим активніше людина буде здійснювати діяльність з самостійного захисту своїх прав, свобод і законних інтересів, тим менше буде приводів до порушень.

Проте різноманіття прав людини, що виникає у зв'язку з мінливістю суспільного життя, особливості та проблеми їх реалізації залишають місце для подальшого вивчення та практичного вирішення спірних питань. Зокрема, такий правовий феномен як самозахист поки недостатньо досліджено. Самозахист є правом людини, що існували до виникнення держави, яке пізніше взяло на себе обов'язок сприяти правомірним приписами своїх громадян. Дії по самозахисту є прояв сутнісних властивостей людської особистості. Можливість відстоювати свої права власними силами впливає з природної загальнолюдської природи (ґрунтується на таких природних правах людини, як право на життя, особисту недоторканність і ін.), що дозволяє громадянам самим знайти найбільш правильний шлях реалізації своєї правової активності. Право на самозахист відноситься до системи особистих (цивільних) прав і свобод людини, оскільки гарантує людське життя і забезпечує захист від яких би то не було форм насильства, індивідуалізує

громадянина, створює йому умови особистої недоторканності. Тим не менше, оцінка самозахисту в працях юристів і філософів має деякі закономірності. Вона ототожнюється з необхідною обороною, самообороною. Самозахист розглядається тільки як опір насильству, нападу. Не враховується, що порушення прав може не супроводжуватися із застосуванням фізичного насильства.

Самозахист прав є самостійним комплексним правовим інститутом, оскільки в ньому зосереджені норми різних галузей права (конституційного, цивільного, трудового, адміністративного, кримінального та багатьох інших). Метою правового інституту самозахисту прав є вироблення і вдосконалення механізму забезпечення гарантій реалізації прав і свобод громадянина і надійної, ефективної їх захисту в разі порушення або несвоєчасного надання. Одним із способів самозахисту прав громадян від протиправних посягань є право законослухняного громадянина на володіння вогнепальною зброєю. Зброя є інструментом, за допомогою якого людина може захистити себе, своїх близьких, своє майно від будь-яких протиправних посягань. Як свідчать офіційні дані, незаконний обіг зброї в Україні зростає стрімкими темпами. Згідно з оцінками Української асоціації власників зброї на початок 2014 року в протиправному володінні українців знаходилось близько 4 млн нелегальних одиниць вогнепальної зброї [2]. З дня початку неоголошеної війни на Сході України ця кількість збільшилась як мінімум на декілька сотень тисяч одиниць. Враховуючи стан криміногенної ситуації в країні, у тому числі, значний рівень вуличної злочинності, надання такого права дійсно стане реальною гарантією конституційного права на життя та його самозахист людиною, додатковим захистом від протиправних посягань, з огляду на те, що газова та довгоствольна вогнепальна зброя не є досить ефективним засобом самозахисту особи від протиправних посягань. Прибічників і противників ідеї пом'якшення дозвільного механізму щодо її продажу завжди буде багато, слід згадати і про такий аргумент як існування на сьогоднішній день певної дискримінації у цьому питанні. Адже правоохоронці і військові мають справу зі справжньою зброєю кожного дня та ще й отримали право купувати травматичну зброю. На сьогодні весь процес обігу зброї в Україні на загал регламентується інструкцією, затвердженою наказом МВС № 622 від 28.08.98 р. [3]. Деякі категорії громадян (зокрема журналісти) можуть ще придбати «пристрої вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії». Тобто, пістолети та револьвери, які стріляють «гумовими» кулями При цьому існує обмеження по віку, а саме: на мисливську гладкоствольну зброю – з 21

року; на мисливську нарізну, або комбіновану зброю – з 25 років; на пневматичну зброю – з 18 років.

Постановою Верховної Ради України від 10 листопада 1994 року за № 203/94 передбачено, що у тимчасове користування може видаватися вогнепальна зброя народним депутатам України та окремим посадовим особам апарату Верховної Ради України [4; 5]. Ще однією категорією, яка володіє вогнепальною зброєю, є особи, яких відповідно до Указу Президента України нагороджено іменною вогнепальною зброєю [6]. Останнє зауваження викликає найбільше дискусій. Противники можливості володіння зброєю стоять на позиціях, що право громадян на самозахист із застосуванням зброї суперечить праву інших людей на життя. Свою точку зору вони аргументують тим, що охорона життя і здоров'я громадян, відповідно до Конституції, є головним обов'язком держави і покладена на правоохоронні органи. Натомість, їх опоненти виступають за надання громадянам права володіння зброєю, оскільки в умовах низького рівня захищеності з боку держави, гострої криміногенної обстановки у населення немає іншого виходу, крім можливості самозахисту. Екс-Міністр МВС Юрій Луценко, в одному із своїх виступів щодо правового захисту прав виступаючи за пом'якшення дозвільного механізму щодо продажу травматичної зброї, не «розписується» у нездатності міліції забезпечити правопорядок (як заявляють деякі експерти), він говорить правду про те, що до кожного громадянина по міліціонеру не приставиш [7]. Хотілось би зауважити, якщо суспільство нездатне захистити особистість, воно зобов'язане надати такій особистості право самостійно себе захистити. І штучні обмеження у вигляді заборони володіти та застосовувати зброю з боку держави не повинні мати тотальний характер. У 1743 році побачив світ український кодекс «Права по которым судится малороссийский народ». У складанні цього правового акту взяли участь українське духовенство, козацька старшина. У ньому вже було чітко визначено поняття необхідної оборони. У шостій частині, підрозділі «б», де містилися норми загальної частини кримінального права, у п. 7 «Причини і обставини, що виключають або зменшують кари», зазначено: «Необхідна оборона – хто доконує вбивства або поранення, боронячи себе самого або своїх рідних чи родичів, свого командира або господаря від гвалтливих нападу, що загрожує життю і здоров'ю, той звільняється від кари, якщо не переступив установлених в законі меж самооборони» [8, с. 156]. Нижче були приведені такі умови:

1) оборона повинна була бути рівна нападкові (тобто, якщо на людину хтось нападав озброєним, вона мала змогу оборонятися зброєю, а якщо хтось вчинив напад без застосування зброї, то, відповідно, захищатися треба було також без застосування зброї), але

було зазначено, що якщо нападає сильніша людина, тоді можна застосовувати будь-яку зброю;

2) оборонятися можна було безпосередньо під час нападу, а не після того, як нападник тікає.

Таким чином, у цьому кодексі, який діяв на території України, вперше було визначено поняття необхідної оборони та умови її правомірності, на відміну від кодифікованих актів Росії, Литовських статутів. Слід зазначити, що кодекс 1743 р. «Права по которым судится малороссийский народ» рецептував у собі українське звичаєве право, литовські статuti, німецьке право і російські джерела (передусім, кодекси Петра I). Треба сказати, що таку конструкцію необхідної оборони, яка міститься в українському кодексі 1743 р., було запозичено з «Воинских Артикулов», які були складені Петром I у 1716 р. і 2 Устава Морского» (1720 р.).

Оборона за допомогою зброї припускалася також коли особа, яка зазнала несправедливого нападу, використала усі засоби, але «...уже в страхе и невозможно более уступать, ибо через такой первый удар может тако учиниться, что и противиться весьма забудет» [9, с. 356-357]. Правомірними не вважалися дії, коли особа, яка почала бійку або коли оборону застосовували після того, як небезпека минула [10]. На основі аналізу дискусійних точок зору, можна зазначити, що злочинцем може стати і законослухняна людина у разі перевищення необхідної самооборони. Український інститут досліджень екстремізму впродовж п'яти місяців 2015 року (з червня по жовтень включно) здійснив комплексне дослідження «Цивільна зброя: міфи та реальність. Представники інституту наголосили на тому, що таке дослідження в історії незалежної України здійснене вперше. У результаті дослідження експерти дійшли висновку, що в Україні відсутні внутрішні передумови для розширення доступу до зброї звичайних громадян, а досвід країн світу (як розвинутих, так і тих, що розвиваються) доводить неефективність цього інструменту у якості превентивного засобу зниження рівня злочинності [11]. Фактично на сьогодні чіткого механізму законодавчого регулювання реалізації права громадян на зброю в Україні немає. І це не звертаючи увагу те, що спроби такого врегулювання здійснювались за 24 років неодноразово (1994, 2005, 2008 рр.). Перший проект Закону України «Про зброю» було підготовлено народним депутатом України В.В. Костицьким ще у 1994 р. [12]. На сайті Верховної Ради України розміщено проект Закону про вогнепальну зброю цивільного призначення (реєстр. № 1135 від 01 грудня 2014 року). Згідно з пояснювальною запискою метою Законопроекту є скасування існуючої дозвільної системи щодо набуття вогнепальної зброї

цивільного призначення, надання громадянам можливості вільно застосовувати належну їм зброю для самозахисту, спорту та мисливства, носити та транспортувати належну їм зброю [13]. Прийняття законопроекту, який би належним чином регулював би обіг зброї в Україні та надавав (чи заборонив) би право громадянам на самозахист за допомогою вогнепальної зброї. Виходячи з вище викладеного матеріалу можна стверджувати: по перше – це регулювання процесу озброєння тих, хто потребує самооборони; по друге – це регулювання процесів обігу зброї. Така серйозна й актуальна тема, як зброя, її обіг і використання, термінологія – все це має бути врегульовано законодавчо, а не відомчими інструкціями, як до тепер.

Право самозахисту є складною структурною категорією, тому не можна його ототожнювати тільки з необхідною обороною та крайньою необхідністю. Слід розрізняти дві можливості реалізації права самозахисту: *перша* – можливість безпосередньо власними активними діями запобігти чи припинити противоправне посягання (в формі необхідної оборони, крайньої необхідності, відмови виконання явно злочинного наказу), *друга* – можливість кожної людини захищати життя та здоров'я в формі так званого опосередкованого самозахисту, тобто можливість звернення до органів влади з заявами, скаргами, з метою надання захисту, вжиття заходів до правопорушника та ін.

Отже, велике значення надається самозахисту сторін шляхом здійснення правого регулювання. У такому випадку поняття самозахисту тісно пов'язане із поняттям охорони. Взаємозв'язок цих понять проявляється ще й у тому, що захищаючи суб'єктивне право особи, тим самим здійснюється охоронна функція суспільства в цілому.

Список використаної літератури:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. №254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30, ст. 141.
2. Аналітична доповідь Центру Разумкова Запаси боєприпасів, стрілецької зброї і легких озброєнь в Україні : ризики та виклики/ Центр Разумкова // Національна безпека і оборона. – 2014. – № 2. – С. 3-20.
3. Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів. Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 21 серпня 1998 р. № 622. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0637-98>.
4. Про забезпечення безпеки народних депутатів України та окремих посадових осіб апарату Верховної Ради України. Постанова Президії ВР України

від 10.11.1994 р. №203/94-ПВ. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/203/94-%D0%BF%D0%B2>.

5. Про затвердження Положення про порядок видачі народним депутатам України та окремим посадовим особам апарату Верховної Ради України у тимчасове користування вогнепальної зброї, її обліку і зберігання. Наказ МВС України від 24.07.1996 р. № 524.– [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/z0543-96>

6. Про заснування відзнаки Президента України «Іменна вогнепальна зброя». Указ Президент України від 29.04.1995 р. № 341/95. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/341/95>

7. Пушкар Віктор Умовах погіршення криміногенної ситуації право на самозахист повинні мати всі / Віктор Пушкар Детальніше читайте на УНІАН: <https://human-rights.unian.ua/199044-usim-do-zbroji-.html>

8. Яковлів Андрій. Український кодекс 1743 р. «Права по которым судится малороссийский народ». – Мюнхен: Заграва, 1949. – 210 с.

9. Российское законодательство X-XX вв.: В 9 т. / Под общ. ред. О. И. Чистякова. – М.: Юр. лит., 1986. – Т.4. – 547 с.

10. Гориславський К. О. Право людини на самозахист життя і здоров'я від протиправних посягань : [монографія] / К. О. Гориславський, В. В Конопльов. – Сімферополь : ВАТ «Сімферопольська міська друкарня» (СГТ). – 2007. – 160 с.

11. Доступ до цивільної зброї в Україні має здійснюватися за європейськими підходами – дослідження. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<http://uacrisis.org/ua/37611-dostup-do-tsilvnoyi-zbroyi>

12. Фріс Павло Львович Право громадян на зброю: proetcontra / П. Л. Фріс // Журнал «Наше право». – 2015 р. – №5. – С. 77-85.

13. Проект Закону про вогнепальну зброю цивільного призначення від 01.12.2014№ 1135. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52560.

Сандуляк А. В.,
адвокат, заступник голови громадської
організації «Правничий Щит»

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ФІЗИЧНИХ ТА ЮРИДИЧНИХ ОСІБ СУДАМИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

Прийнятий у вересні 2005 року Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) надав у розпорядження особи новий правовий засіб захисту своїх прав – адміністративний позов.

Частина 1 ст. 2 КАСУ визначила, що завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин [2].

Адміністративні суди покликані здійснювати розгляд справ, що виникають із публічно-правових правовідносин між фізичними, юридичними особами з одного боку та органами державної влади і

управління, органами місцевого самоврядування, службовими особами та іншими суб'єктами при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Незважаючи на мету та завдання створення і діяльності адміністративних суддів, на сьогоднішній день існує ряд проблемних питань, пов'язаних із захистом прав фізичних та юридичних осіб в рамках адміністративного судочинства, найбільш актуальною з яких є доступ фізичних та юридичних осіб до правосуддя.

Згідно ч.1 ст. 55 Конституції України «Права і свободи людини і громадянина захищаються судом» [1].

В Рішенні Конституційного Суду № 9-зп від 25.12.97 зазначено:

«Частина перша статті 55 Конституції України містить загальну норму, яка означає право кожного звернутися до суду, якщо його права чи свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав та свобод. Зазначена норма зобов'язує суди приймати заяви до розгляду навіть у випадку відсутності в законі спеціального положення про судовий захист.

Відмова суду у прийнятті позовних та інших заяв чи скарг, які відповідають встановленим законом вимогам, є порушенням права на судовий захист, яке відповідно до статті 64 Конституції України не може бути обмежене.

Таким чином, положення частини першої статті 55 Конституції України закріплює одну з найважливіших гарантій здійснення як конституційних, так й інших прав та свобод людини і громадянина.

Частина перша статті 55 Конституції України відповідає зобов'язанням України, які виникли, зокрема, у зв'язку з ратифікацією Україною Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, Конвенції про захист прав і основних свобод людини (Рим, 1950 рік), що згідно зі статтею 9 Конституції України є частиною національного законодавства України» [3].

Частина друга ст. 55 Конституції України закріплює: «Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб».

В Рішеннях Конституційного Суду № 6-зп від 25.11.97 № 19-рп/2011 від 14.12.2011 вказується:

«Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (частина друга статті 3 Конституції України). Для здійснення такої діяльності органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи наділені публічною владою, тобто мають реальну можливість на

підставі повноважень, встановлених Конституцією і законами України, приймати рішення чи вчиняти певні дії. Особа, стосовно якої суб'єкт владних повноважень прийняв рішення, вчинив дію чи допустив бездіяльність, має право на захист.

Утвердження правової держави, відповідно до приписів статті 1, другого речення частини третьої статті 8, статті 55 Основного Закону України, полягає, зокрема, у гарантуванні кожному судового захисту прав і свобод, а також у запровадженні механізму такого захисту. Конституційний Суд України у своїх рішеннях послідовно підкреслював значущість положень статті 55 Конституції України щодо захисту кожним у судовому порядку своїх прав і свобод від будь-яких рішень, дій чи бездіяльності органів влади, посадових і службових осіб, а також стосовно неможливості відмови у правосудді (пункт 1 резолютивної частини Рішення від 25 листопада 1997 року N 6-зп, пункт 1 резолютивної частини Рішення від 25 грудня 1997 року N 9-зп)» [4, 5].

Згідно ст.64 Конституції України: «Конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України»

Аналогічні положення закріплені в ст.6 КАС України, зокрема:

Згідно ч.1 ст. 6 КАС України:

«Кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або інтереси».

Частина 4 ст.6 КАС України визначає: «Ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в адміністративному суді, до підсудності якого вона віднесена цим Кодексом».

Стаття 8 КАС України закріплює:

«1. Суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого зокрема людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

2. Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського Суду з прав людини».

Згідно ст. 9 КАС України:

«1. Суд при вирішенні справи керується принципом законності, відповідно до якого:

1) суд вирішує справи відповідно до Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;

2) суд застосовує інші нормативно-правові акти, прийняті відповідним органом на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України.

4. У разі невідповідності нормативно-правового акта Конституції України, закону України, міжнародному договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, або іншому правовому акту суд застосовує правовий акт, який має вищу юридичну силу.

5. У разі виникнення в суду сумніву під час розгляду справи щодо відповідності закону чи іншого правового акта Конституції України, вирішення питання про конституційність якого належить до юрисдикції Конституційного Суду України, суд звертається до Верховного Суду України для вирішення питання стосовно внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності закону чи іншого правового акта».

Стаття 13 КАС України закріплює:

«1. Особам, які беруть участь у справі, а також особам, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, забезпечується право на апеляційне та касаційне оскарження рішень адміністративного суду, крім випадків, встановлених цим Кодексом».

Аналогічна норма міститься в ст. 185 КАС України:

«1. Сторони та інші особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, мають право оскаржити в апеляційному порядку постанови суду першої інстанції повністю або частково, крім випадків, встановлених цим Кодексом.

2. Ухвали суду першої інстанції можуть бути оскаржені в апеляційному порядку окремо від постанови суду повністю або частково у випадках, встановлених цим Кодексом. Заперечення на інші ухвали можуть бути викладені в апеляційній скарзі на постанову суду першої інстанції».

Незважаючи на перераховані вище норми, позивачі на практиці стикаються із ситуацією, коли визначенні ч.2 ст.4 Закону України «Про судовий збір» ставки судового збору є явно обтяжливими для них та перешкоджають доступу до правосуддя.

Для прикладу, за подання заяви про забезпечення позову позивач зобов'язаний сплатити судовий збір згідно ч.2 ст.4 Закону України «Про судовий збір» 0,3 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, тобто 480 грн., а за подачу апеляційної скарги на ухвалу суду про відмову у забезпеченні позову або про скасування заходів забезпечення позову сплатити судовий збір в розмірі 1 прожиткового мінімуму для працездатних осіб, тобто 1600 грн..

Зазначена сума судового збору перевищує суму судового збору сплачено в першій інстанції на 333 %.

Якщо порівняти ставку судового збору за апеляційну скаргу на рішення суду, вона становить 110 відсотків ставки, що підлягала сплаті при поданні позовної заяви, іншої заяви і скарги.

Таким чином, судовий збір за подачу апеляційної скарги на ухвалу суду у розмірі 1 прожиткового мінімуму для працездатних осіб, тобто 1600 грн., який становить 333 % ставки, що підлягала сплаті в суді першої інстанції, є обтяжливим та непропорційним по відношенню до інших ставок судового збору. Дана ставка судового збору перешкоджає доступу до правосуддя, в частині оскарження ухвал суду першої інстанції, та не відповідає вимогам ст.ст. 55, 64 Конституції України.

Згідно практики ЄСПЛ право на доступ до суду має «застосовуватися на практиці і бути ефективним». За певних обставин справи практичний та ефективний характер цього права може бути порушено надмірними судовими зборами (Kreuz v. Poland) (Креуз проти Польщі), §§ 60-67) [6]; Podbielski and PPU PolPure v. Poland (Подбієльські та ППУ Полпуре проти Польщі), §§ 65-66 [7]; Weissman and others v. Romania (Вейсман та інші проти Румунії), § 42 [8].

Так у справі (Kreuz v. Poland) (Креуз проти Польщі) ЄСПЛ зазначив:

«Суд підкреслює, що обмеження, накладене на доступ до суду, буде несумісним із пунктом 1 статті 6 (995_004), якщо воно не переслідує законної мети або коли не існує розумної пропорційності між застосованими засобами та законністю цілі, якої прагнуть досягти (див., наприклад, рішення суду від 10 липня 1998 року у справі компанії «Тіннеллі та сини, Лтд та ін.» (Tinnelly&SonsLtd. and Others) і «Мак-Елдуф та інші проти Сполученого Королівства» (Mc Elduffand Others v. The United Kingdom), Reports 1998-IV, с. 1660, п. 72).

67. Спираючись на вищезазначені підстави, Суд робить висновок, що накладання судових зборів на заявника становило непропорційне обмеження його права доступу до суду. Відповідно Суд дійшов висновку про наявність порушення пункту 1 статті 6 Конвенції (995_004)» [6].

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що судовий захист є юрисдикційною формою захисту порушених або оспорюваних суб'єктивних прав та інтересів. Визначальною складовою принципу захисту прав та інтересів є забезпечення гарантій права кожної людини на ефективний судовий захист.

Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції гарантується. Встановлення обтяжливих та надмірних розмірів

судового збору унеможлиблює реалізацію прав фізичних та юридичних осіб на судовий захист.

Список використаної літератури:

1. Конституція України./ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/254к/96-вр>.
2. Кодекс адміністративного судочинства України / <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
3. Рішення Конституційного Суду України № 9-зп від 25.12.97 / <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-97>
4. Рішення Конституційного Суду України № 6-зп від 25.11.97 / <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-97>
5. Рішення Конституційного Суду України № 19-рп/2011 від 14.12.2011/ <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-11>
6. Справа Kreuz v. Poland (Креуз проти Польщі) / http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/980_030
7. Справа Podbielski and PPU PolPure v. Poland (Подбіельські та ППУ Полпуре проти Польщі), §§ 65-66 / <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw>
8. Справа Weissman and others v. Romania (Вейсман та інші проти Румунії), § 42 / <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw>

Саламандик А. І.,

адвокат, член правління громадської організації
«Муниципально-правові ініціативи»

ЗАХИСТ ПРАВ ОСОБИ НА ОДЕРЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ: СУДОВИЙ АСПЕКТ

Реалії інформаційного суспільства стають дедалі потужнішим чинником впливу на організацію суспільного життя в будь-якій країні. Видатний фізик сучасності І.Пригожин з цього приводу зазначив: «...там, де закінчується інформація, закінчується суспільство». Відомо, що ступінь розвиненості демократії в суспільстві визначається тим, наскільки держава спроможна гарантувати та захищати громадянські, політичні, соціальні, економічні, культурні та інші права своїх громадян. Як визначено в одній із резолюцій Генеральної Асамблеї ООН, свобода інформації і доступ до неї є не лише основоположним правом людини та громадянина, а й критерієм усіх інших свобод. Проте реалізувати політичні рішення, у тому числі й в інформаційній сфері, без наявності розвиненого законодавства – правової основи забезпечення здійснення конституційних прав людини і громадянина на свободу інформації, а також ефективних механізмів реалізації правових норм, сьогодні не під силу будь-якій країні.

У розвинених країнах світу забезпечення доступу до публічної інформації є основним індикатором відкритості державної влади. У

багатьох з цих країн вже давно існують спеціальні закони про вільний доступ до інформації. Хоча вони багато в чому відрізняються один від одного, але в той самий час мають загальні для всіх категорії, такі як: формулювання політики виконавчої влади; відносини з іншими країнами; розслідування злочинів та здійснення правосуддя; національна безпека; особисте життя громадян; комерційна таємниця та ін. Основоположним принципом у законах про вільний доступ до інформації є право особи мати вільний доступ до урядової інформації, хоча з неминучими виключеннями, які дозволяють державним органам відмовляти в наданні такої інформації.

Якщо розглядати це питання в ретроспективі, то доцільно згадати Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, у ст. 10 якої вперше йдеться про доступ до публічної інформації як права кожного та забороняється втручання органів державної влади в свободу отримання і передачі інформації та ідей за винятком випадків, коли заборона здійснюється в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду [2].

Суттєвим поштовхом для розвитку законодавства у сфері забезпечення доступу до інформації в різних країнах світу стало прийняття 27 листопада 2008 року Конвенції про доступ до офіційних документів, яка була розроблена Комітетом Міністрів Ради Європи.

Перший закон про вільний доступ до інформації (Freedom of Information Act) був прийнятий в Швеції у 1776 році. Століття потому закони про вільний доступ до інформації почали прийматися і в інших країнах, і на сьогодні близько 70 країн світу вже прийняли законодавство про вільний доступ до інформації.

У будь-якому разі наявність закону про вільний доступ до інформації в законодавстві країни говорить про наявність демократичних основ.

Україні дістався в спадок важкий тягар тоталітарного минулого, коли протягом десятиріч практично вся державна діяльність була засекреченою, а намагання дістати інформацію й розповсюджувати її трактувалося як антидержавна діяльність. Втім радянська влада ховала свої злочини, розвал економіки, власні доходи, пільги і привілеї тощо. І позбавитись цього сумного посагу досить таки важко, бо рецидиви минулого за роки незалежності стали надто частими. Один з таких рецидивів – усталена практика незаконного засекречування інформації органами державної влади.

У той же час у СРСР були громадяни, які боролися за свої права, зокрема й за «право знати». Рух за права людини в СРСР розпочався саме з руху за свободу слова та гласність. Днем народження правозахисного руху в країні «світлого майбутнього» вважається «мітинг гласності», що відбувся 05.12.1965.

В Україні правозахисний рух зародився на початку 1960-их років. Відомий радянський дисидент Василь Овсієнко розповідає, що правозахисний рух в Україні виникав як складова частина національно-визвольного: він поєднував у собі вимогу індивідуальних прав із «національними правами» – колективним правом на національно-культурну ідентичність та національну державність. Оскільки і культурні, і політичні домагання можна було формулювати та захищати лише за умови дотримання такого фундаментального права, як свобода слова, то захист прав людини стали вважати вирішальною для цього передумовою.

Європейський суд з прав людини у своїй практиці прямо визнав, що відмова надати інформацію на запит з боку державних органів була формою втручання у право на свободу одержувати інформацію, і тому цей випадок повинен розглядатися на предмет дотримання вимог статті 10 Конвенції [5].

Суттєвим поштовхом для розвитку законодавства у сфері забезпечення доступу до інформації в нашій країні стало прийняття у січні 2011 року Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Однак з прийняттям закону питання доступу до публічної інформації остаточно ще не були зняті. Залишаються численні спротиви, або іншого виду перешкоди, на шляху до реалізації свого конституційного права. І громадянам необхідно звертатися за захистом свого порушеного права в суди.

Відповідно до ст.1 Закону України "Про доступ до публічної інформації" публічна інформація - це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом. Публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом.

Закон визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного (фізичних, юридичних осіб, об'єднань громадян без статусу юридичної особи) на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації та інформації, що становить суспільний інтерес [4].

Судові спори, пов'язані із застосуванням вказаного Закону виникали у зв'язку із прийняттям рішення, діями чи бездіяльністю розпорядників інформації щодо забезпечення права особи на доступ до публічної інформації.

Враховуючи, що згідно ст.23 Закону оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації до суду здійснюється відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України, зазначені спори вирішуються як окружними адміністративними судами так і місцевими загальними судами як адміністративними відповідно до встановленої підсудності.

Предметом позовних вимог у даній категорії справ є:

- про визнання дій (бездіяльності) неправомірними і зобов'язання надати інформацію за запитом (приблизне співвідношення - 46%);
- про визнання протиправною відмови в наданні інформації і зобов'язання надати інформацію (приблизне співвідношення - 36%);
- про визнання дій неправомірними (приблизне співвідношення - 18%).

Характеризуючи суб'єктний склад учасників адміністративного процесу у справах досліджуваної категорії, слід зазначити, що переважно позивачами виступали фізичні та юридичні особи (запитувачі інформації), відповідачами – суб'єкти владних повноважень (розпорядники інформації), зокрема у 64% випадків органи податкової служби, у 18% - органи місцевого самоврядування, 18% - інші органи державної влади.

Підставами виникнення спорів, пов'язаних із застосуванням положень Закону України "Про доступ до публічної інформації" є:

- несвоєчасне надання запитованої інформації (порушення ст.20 Закону);
- відмова у наданні запитованої інформації (порушення ст.22 Закону);
- відмова у прийнятті запиту про надання інформації (порушення ст.19 Закону).

Як свідчать статистичні показники, суди, в основному, правильно розв'язували спори, пов'язані із застосуванням положень Закону України "Про доступ до публічної інформації". Значна кількість залишених без змін рішень судами апеляційної інстанції показує, що наразі сформовано єдині підходи до вирішення таких справ. При розгляді справ даної категорії суди обов'язково досліджують чи дійсно спір виник щодо інформації, яка є публічною чи становить суспільний інтерес, чи являється відповідач розпорядником такої інформації, виходячи із положень Закону України "Про доступ до

публічної інформації", інших нормативно-правових актів, на підставі яких діють розпорядники інформації.

Однак, однією із суттєвих перешкод для пересічного громадянина в судовому захисті свого порушеного права на доступ до публічної інформації є – великі судові збори. Значне підвищення судового збору за розгляд адміністративних спорів, на мою думку, опосередковано перешкоджає у доступі до публічної інформації. Нечесні суб'єкти владних повноважень (розпорядники інформації) зазвичай залишаються безкарними. Цей фактор не може їх змусити виконувати норми законодавства, і вони продовжують ігнорувати та нехтувати нашим правом на доступ до публічної інформації.

Мало хто з пересічних громадян звертається до фактично єдиного способу впливу на таких недобросовісних розпорядників інформації – це притягнення їх до адміністративної відповідальності за статтею 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Санкція статті передбачає накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [3]. Статтею 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачено, що адміністративні протоколи по ст. 212-3 складають уповноважені особи секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або представники Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [3].

Але враховуючи практику, і цей механізм не є досконалим, тобто не завжди особу притягують до адміністративної відповідальності. Зазвичай уповноважена особа секретаріату Уповноваженого ВРУ з прав людини – просто пропускає строк для звернення в суд адміністративним протоколом на розпорядника інформації. Приклад цього є справа №727/7611/15-п. Неправомірна бездіяльність в цьому випадку відображена та встановлена Постановою Чернівецького окружного адміністративного суду від 02.10.2015 року по справі №824/2155/15-а. Аналізуючи практику та вищесказане, слід зазначити основні проблеми, які існують сьогодні, в напрямку доступу до публічної інформації:

- пережитки минулого (деякі чиновники думають ще старими «совковим мисленням»);

- високі судові збори (перешкода для багатьох громадян оскаржувати рішення чи бездіяльністю чиновників по питанню доступу до публічної інформації).

Безкарність нечесних чиновників, які перешкоджають в доступі до публічної інформації.

Входження світової цивілізації у нове тисячоліття ознаменувалося глобальним процесом формування якісно нового – інформаційного суспільства. Об'єктивно Україна не залишилась

осторонь світових процесів, що спонукали до переосмислення інформаційної політики держави та приведення її у відповідність з вимогами світових цивілізаційних тенденцій.

Безумовно прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації» стало важливим кроком у сфері дотримання конституційних прав та свобод людини в Україні. Водночас на сьогодні у нашій країні залишається актуальною проблема вдосконалення національного законодавства у галузі інформації, приведення інформаційних відносин у відповідність з кращими європейськими і світовими стандартами. Іншими словами, сучасні демократичні суспільно-політичні процеси призвели до формування нової філософії інформаційної політики України, спрямованої на забезпечення відкритості діяльності органів державної влади та доступу громадян до інформації, проте залишили низку прогалин у відповіді на питання щодо ефективності її правового регулювання.

Список використаної літератури:

1. Конституція України./ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/254к/96-вр>
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод./ http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення/ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
4. Закон України «Про доступ до публічної інформації»/ <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>
5. Sdružení Jihočeské Matky v. Czech Republic <http://merlin.obs.coe.int/iris/2006/9/article1.en.html>

Цибуляк-Кустевич А. С.,
асистент кафедри правосуддя права юридичного факультету
Чернівецького національного університету ім. Ю.Федьковича

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ МИРОВОГО СУДУ

Існує чимало визначень поняття «мировий суд». Проте, як слушно зауважує С. В. Александров, найбільш розповсюдженими можна назвати два напрями: 1) організаційний – визначення мирового суду як найнижчої ланки в судовій системі; 2) функціональний – головною особливістю мирового суду як нижчої ланки є його компетенція [1, с. 20]. Відповідно до першого підходу, мировий суд характеризується як судовий орган, що входить до системи судоустрою [16; 20]. Відповідно до головної, на думку прихильників функціонального підходу, характеристики мирового суду, – його компетенції, – мировий суд визначається як суд малої, обмеженої юрисдикції [18, с. 119]; державний орган, що є первісним

елементом у системі судів загальної юрисдикції, до компетенції якого належить розгляд цивільних, адміністративних і кримінальних справ [9, с. 6; 7, с. 146; 11, с. 8]. Також знаходимо розуміння мирового суду як нижчої ланки судової системи, суд першої інстанції, що розглядає малозначні (дрібні) справи, але з уточненням на спрощений порядок такого розгляду [2, с. 324; 24, с. 598; 10, с. 9]. Однак, на нашу думку, вищенаведені інтерпретації поняття «мировий суд» не пояснюють повністю ні правової природи явища, ні обґрунтованості назви і, зокрема, необхідності його запровадження в сучасних умовах. Тому значно цікавішими і, головне, інформативнішими для завершеності уявлення про сутність мирового суду є, на наше переконання, ще два підходи, а саме концентрація уваги на найбільшій приближеності до суспільства та примирній функції мирового суду й забезпечення збереження миру і спокою в суспільстві. Так, С. В. Прилуцький дійшов висновку, що поняття «мировий суд» містить у собі декілька самостійних, але взаємопов'язаних значень. По-перше, мировий суд – це суд, який організовується миром (общиною, громадою) для забезпечення внутрішнього, суспільного порядку. По-друге, це суд, що забезпечує мир між членами суспільства шляхом примирення сторін при розв'язанні внутрішніх соціальних конфліктів [12, с. 21]. Аналіз історії становлення і функціонування мирових судів, їх ролі та призначення на різних етапах суспільного розвитку демонструє, що саме ці два підходи до його розуміння (у сукупності із попередніми) є визначальними для усвідомлення істинного змісту терміна «мировий суд». Така характеристика мирового суду підтверджує його абсолютну відповідність своїй назві й лексикологічному значенню термінів «мир», «мировий». Відповідно до визначень тлумачних словників «мир» – це стан відсутності сварки; згода, спокій, тиша [13, с. 1460; 4, с. 525]; «мир (мір'я)» – община, громада, суспільство; «мировий» – той, що пов'язаний з миром, примиренням; закінченням спору, тяганини за взаємною згодою на визначених умовах [6, с. 329], полюбовним розв'язанням суперечки [4, с. 525] або ж – пов'язаний з вирішенням спору, тяганини без суду [13, с. 1045]. Отож, перше тлумачення іменника «мир», на наш погляд, пояснює призначення мирового суду, а означення «мировий» – розкриває специфічні засоби його досягнення. Не викликає сумнівів і те, що в основі розуміння мирового суду лежить поняття «мир» (мір'я) у значенні общини, громади, суспільства. Адже місцевий суд, будучи найбільш приближеним до населення, як жоден інший здатен забезпечити потребу суспільства у вирішенні правових конфліктів. При цьому, мировий суд спроможний забезпечити всі аспекти доступності: фінансовий – завдяки невеликому розміру судових витрат;

процесуальний – через спрощення судових процедур; темпоральний – через скорочені строки розгляду малозначних справ; соціальний – через особливість мирового судочинства та можливість використання примирних процедур, що породжує, окрім владно-правових відносин, людську близькість, наявність діалогу з учасниками правових конфліктів. Тобто мировий суд – це суд «для громади, общини». Водночас у низці країн, мирових суддів не призначають (державні органи, посадові особи), а обирають місцеві жителі (за законодавством Франції 1790 р., Російської імперії, Венесуели, Бразилії, деяких штатів США, певних кантонів Швейцарії та ряду суб'єктів Російської Федерації [15, с. 25, 47]). У такий спосіб громадянам надається можливість обрати в судді найавторитетнішого члена громади, який має найбільшу довіру місцевого населення. До того ж до кандидата на посаду мирового судді (наприклад, в Англії та Російській імперії) висувався ценз осілості – вимога проживання на території судового округу, у межах якого він здійснюватиме судочинство. Метою закріплення такого цензу було забезпечення знання мировим суддею місцевих звичаїв, національної культури й традицій, і, власне, самих жителів відповідного округу. Безумовно, такі знання сприяють більш ефективному вирішенню конфліктів, збільшують шанси закінчення справи миром та підвищують рівень довіри населення до судді. Відповідно, поняття «мир» у значенні громада, община стосовно до інституту мировий суд можна узагальнити і як суд, що формується з громади, громадою і для громади. Оскільки мировий суд настільки близький місцевій громаді та компетентний вирішувати найпоширеніші і, як правило, дрібні, так би мовити, «побутові» соціально-правові конфлікти, може йтися і про походження терміна «мировий суд» від слова «мир» у значенні – стан відсутності сварки; згода, спокій, тишина [13, с. 1460; 4, с. 525] і, відповідно, про забезпечення реалізації таким чином первісного (в історичному плані) покликання мирового суду – збереження/охорона громадського спокою на місцях. Розуміння мирового судді як найнижчого судді, призначеного зберігати мир в юрисдикції, до якої він призначений, знаходимо і в Американській енциклопедії [23, с. 265]. С. В. Каширський навіть зауважує, що мировий суд слід розглядати не як судовий орган, а як хранителя миру, преюдиційного «разрешителя» спорів серед народу [8, с. 18]. Схожу думку щодо походження терміна «мировий» (стосовно до мирового суду) від поняття «мир» у значенні «спокій» висловлює С. В. Лонська. Однак, на думку дослідниці, згодом у термін вкладалися не лише охоронний зміст, а й діяльність на основі примирення сторін, вирішення справ на основі права та справедливості [10, с. 9].

Тому цілком інформативним і визначальним для з'ясування поняття «мировий суд» видається уточнення Ю. С. Шемшученка про те, що «... на мирові суди покладається обов'язок (функція) примирити сторони (звідси й назва)» [22, с. 792]. Подібна позиція відображена і в низці наукових доробок. Так, Я. Б. Смирнова наголошує, що сутність поняття «мировий суддя» походить від біблійського розуміння правосуддя, із витоків виникнення ідеї «миротворчості», «мирового вирішення конфліктів», «мирного врегулювання ситуації, що склалася» та орієнтоване на відновлення гармонії, правильного становища, врахування моральних ідеалів добра та справедливості [14, с. 14]. Вітчизняний науковець Д. А. Шигаль, аналізуючи мирову юстицію на Лівобережній Україні за судовою реформою 1864 р., доходить висновку, що однією з важливих функцій мирового суду було примирення сторін [21, с. 6]. Російські процесуалісти Т. В. Трубнікова та Ю. К. Якимович розмірковуючи про специфіку системи місцевих судів, уточнюють, що вирішення віднесених до компетенції місцевих судів справ повинно здійснюватись у спрощеному порядку з мінімумом процесуальних формальностей і процедур, представники якої мають забезпечити досягнення примирення, охорону порядку і спокій на місцях [17, с. 17]. О. В. Бушуєва серед головних ознак мирового суду називає те, що його діяльність характеризується наявністю примирних процедур [3, с. 6]. Більш детальний аналіз наукової літератури та власна позиція щодо втрати первинного призначення мирової юстиції у випадку позбавлення мирових судів примирної функції, наводилась нами раніше [19]. Необхідність закріплення даної форми роботи за мировими судами, у разі їх упровадження в Україні, підтримують також представники вітчизняного суддівського корпусу. Так, 80,7 % суддів, які взяли участь у проведеному нами анкетуванні погодились із тим, що відновлення миру/згоди між сторонами спору, а отже, ліквідація конфлікту, – одне з принципів призначень мирових суддів. При цьому, якщо за абсолютну величину взяти кількість тих респондентів, які підтримують доцільність входження органів мирової юстиції до складу судової влади, то з «відновленням миру» як принципів призначенням погоджуються 85 % суддів.

Таким чином, мировий суд можна визначити як орган мирової юстиції, різновид місцевих загальних судів, до підвідомчості якого належить розгляд та вирішення малозначних, нескладних категорій справ, визначених законодавством, для досягнення цілей мирової юстиції (забезпечення максимальної доступності правосуддя і зниження рівня конфліктності на місцях) та характерними їй способами (застосування спрощених і примирних процедур).

Список використаної літератури:

1. Александров С. В. Мировые судьи в системе судов общей юрисдикции в Российской Федерации) : дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.11. – Саранск, 2009. – 231 с.
2. Большая Советская Энциклопедия : в 30 т. / глав. ред. А. М. Прохоров. – Т. 16. Мёзия – Моршанск. – М. : Сов. энцикл., 1974. – 616 с.
3. Бушуева О. В. Уголовно-процессуальные и организационные вопросы деятельности мировых судей (на примере Брянской области) : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.09. – Владимир, 2012. – 30 с.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [укл. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К. : Ірпінь: ВТФ «Перун», 2004. – Т. 4. – 1440 с.
5. Вершинин А. П. Способы защиты гражданских прав в суде : дис. ... доктора юрид. наук : спец. 12.00.09. – СПб., 1998. – 164 с.
6. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. – СПб. / Даль В. – М. : Изд. книгопродавца-типографа О. Вольфа, 1881. – Т. 2 : И – О. – 779 с.
7. Изварина А. Ф. Судебная власть в Российской Федерации: содержание, организация, формы. – Ростов-н/Д. : Феникс, 2005. – 350 с.
8. Каширский С. В. Становление и функционирование мировых судов в судебной системе России : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. – Н. Новгород, 2005. – 191 с.
9. Куприянович Н. В. Мировой суд в системе судебной власти Российской Федерации: Вопросы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. – Саратов, 2006. – 207 с.
10. Лонская С. В. Мировая юстиция в России : моногр. / Лонская С. В. – Калининград : Издательство КГУ, 2000. – 215 с.
11. Нестеров В. М. Осуществление судебной власти мировыми судьями в Российской Федерации : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук. – М., 2008. – 28 с.
12. Прилуцкий С. В. Судова влада в умовах формування громадянського суспільства та правової держави в Україні : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.10. – К., 2013. – 448 с.
13. Словарь современного русского литературного языка / [ред. кол. Бабкин А. М., Биржакова Е. Э., Виноградов В. В.]. – М. – Л. : Наука, 1957. – Т. 6 : Л–М. – 1460 с.
14. Смирнова Я. Б. Мировой суд в рамках Конституции Российской Федерации / Я. Б. Смирнова // Мировой судья. – 2004. – № 2. – С. 14–15.
15. Судебные системы западных государств / отв. ред. В. А. Туманов. – М. : Наука, 1991. – 240 с.
16. Трофимова Н. Н. Мировая юстиция Центрально-промышленного района России в 1864–1889 гг.: генезис, региональные особенности судоустройства и деятельности : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. – Владимир, 2004. – 199 с.
17. Трубникова Т. В. Организация и деятельность мировых судей в России / Т. В. Трубникова, Ю. К. Якимович. – Томск : Изд-во Томского гос. ун-та, 1999. – 82 с.
18. Филиппов М. А. Судебная реформа в России: Судоустройство / Филиппов Михаил Авраамович. – СПб. : Типография А. Моригеровского, 1871. – 459 с.
19. Цибуляк-Кустевич А. С. Роль судді в процедурах примирення та медіації (порівняльно-правове дослідження) // European political and law discourse. - 2015. – Vol. 2 – Issue 2. - P. 282 – 293. – ISSN 2336-5439.

20. Четян М. А. Правовые основы организации и деятельности мировой юстиции в современной России (историко-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук. – Коломна, 2003. – 190 с.
21. Шигаль Д. А. Мировая юстиція на Лівобережній Україні за судовою реформою 1864 року : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.0. – Х. : Б. в., 2005. – 20 с.
22. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1 : А – Г. – 736 с.
23. Encyclopedia Americana. Canadian Edition complete in thirty volumes. Montreal. Toronto, Vancouver, Winnipeg: «Americana Corporation of Canada». – 1829 – 1951. – Vol. XVI. – Jefferson, Charles E. – Latin, 1951. – 676 p.
24. New Webster's Dictionary and thesaurus of the English Language. – Danbury: Lexicon Publications, 1993. – 1149, 67 p.

Чорний С. В.,

заступник начальника відділу
оброблення інформації РА Укрбюро Інтерполу

ПОНЯТТЯ «СТАТУСУ» ТА «ПРАВОВОГО СТАТУСУ» В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ

Слово «статус» (status) в перекладі з латинської означає положення, стан будь – кого чи будь – чого. У загальних рисах поняття статусу юридичний енциклопедичний словник трактує наступним чином: «статус – це правове становище громадянина або юридичної особи» [1, с. 454]. Статус являє собою істотний момент організації суспільства, є нормативною категорією, і відповідно, вивчаючи статусні відносини, ми вивчаємо принципи суспільного устрою. Найчастіше поняття статусу трактується як сукупність його структурних елементів. Так, М.В. Вітрук під правовим становищем особи розуміє систему гарантованих державою її прав, свобод і обов'язків [2, с. 8;3, с.15]. С.Г. Серьогіна визначає термін «статус», зокрема стосовно глави держави, як систему факторів, що мають юридичне значення, які визначають його реальне положення у суспільстві та державі, у відносинах з іншими суб'єктами. Ці фактори називаються елементами правового статусу, а їх конкретний перелік, на її думку, залежить від того, в якому аспекті вживається даний термін [4, с. 20-21]. У вітчизняній науковій літературі непоодинокі випадки вживання поняття статус поряд із словами «стан» та «становище» як синонімів для позначення статусу людини, громадської організації, органу державної влади чи посадової особи [5, с. 149;6, с. 77]. Такий стан справ обумовлений, насамперед, значним впливом на вітчизняну науку російської мови й наукової термінології, недостатньою обізнаністю деяких вчених-юристів з приводу

вживання тих або інших лексичних і морфологічних форм в українській мові.

Таким чином, під **статусом** слід розуміти юридично закріплене та гарантоване положення особи (фізичної / юридичної) в суспільстві та державі. Різновидом статусу є правовий статус, який в свою чергу є похідним від соціального статусу. В основі правового статусу лежить фактичний соціальний статус, тобто реальне положення особи (фізичної чи юридичної) в даній системі суспільних відносин. Правовий статус обумовлений системою суспільних відносин, а тому є невід'ємним від державного устрою, від форм власності, від соціальної структури суспільства, форми політичного режиму, принципів виробництва і розподілу суспільних благ. Поняття правового статусу знайшло відображення й в Основному Законі. Так, в Конституції України [7] використовуються поняття: «статус іноземців та осіб без громадянства» (п. 2 ч. 1 ст. 92 Конституції України), «статус суддів» (п. 14 ч. 1 ст. 92 Конституції України), «статус столиці України; спеціальний статус інших міст» (п. 16 ч. 1 ст. 92 Конституції України), «статус народних депутатів України» (п. 21 ч. 1 ст. 92 Конституції України), «статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України» (п. 1 ч. 2 ст. 92 Конституції України), «правовий статус Ради Національного банку України» (ч. 2 ст. 100 Конституції України), «статус голів, депутатів і виконавчих органів ради» (ч. 3 ст. 141 Конституції України) та інші. Треба відзначити, що не дивлячись на широке використання поняття правового статусу в нормативних актах, вони не містять його визначення. Тому існують тільки наукові визначення поняття правового статусу.

В юридичній літературі існують різні підходи до визначення правового статусу, що пов'язано з різним набором елементів, що включаються до структури цього поняття. В силу вказаних обставин при аналізі категорії «правовий статус», ми вважаємо, за необхідне більш детально дослідити дану правову категорію. Так, під правовим статусом суб'єкта права в юридичній літературі розуміється правовий стан, що характеризується комплексом (системою) юридичних прав та обов'язків [8, с.5; 9, с.25; 10, с.44; 11, с.69]. На думку, М.Г. Александрова під правовим статусом необхідно розуміти, по – перше, коло тих суб'єктивних прав, що повинні надаватись суб'єкту при вступі у відповідні правовідносини; по – друге, коло тих юридичних обов'язків, що можуть бути покладені на суб'єкта у відповідних правовідносинах (потенційні обов'язки); по – третє, правовий статус характеризується колом загальних заборон здійснення дій відомого роду (з цих загальних заборон походять евентуальні обов'язки) [12, с.232]. С.С. Алексєєв зазначає, що коли мова йде про правовий статус особи, то мається на увазі те, що вона володіє і правосуб'єктністю, і певним

колом основних прав, що характеризують його правове становище в суспільстві чи в даній сфері суспільного життя [13, с.70]. В.Д. Перевалов підкреслює, що правовий статус особи – це правове положення людини, що відображає його фактичний стан у взаємовідносинах з суспільством та державою [14, с.570]. На думку А.Ф. Черданцева правовий статус (правове становище) особи – це сукупність її прав та обов'язків [15, с.106]. Ю.С. Шемшученко, Н.М. Пархоменко, В.В. Сухонос вважають, що правовий статус особи – це сукупність прав і обов'язків фізичних і юридичних осіб [16, с.44; 17, с.693; 18, с.488]. В.М. Сидоренко, В.І. Труба, Р.С. Притченко зазначають, що правовий статус особи - це її юридично закріплене положення в суспільстві [19, с.92; 20, с.356].

Більш широко поняття правового статусу особи трактує В.О. Котюк, який пише, що правовий статус особи чи громадянина - це система або сукупність юридичних і природних прав, свобод і обов'язків особи, які закріплені в чинних формах і видах права, зокрема в законодавстві, і складають необхідні потенційні можливості особи мати суб'єктивні права та обов'язки, реалізувати їх у системі суспільних правовідносин, у різноманітних видах діяльності, навчання і спілкування [21, с.367].

На думку А.М. Колодія правовий статус являє собою систему юридичних прав, свобод, обов'язків і законних інтересів особи, що визначаються і гарантуються державою [22, с.168-169]. О.В. Зайчук та Н.М. Оніщенко вказують, що правовий статус - це соціально припустима і необхідна можливість потенцій особи не просто як індивіда, а як громадянина держави [23, с.18-19; 24, с.32]. На думку О.Ф. Скакун правовий статус особи – це система закріплених у нормативно – правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків, відповідальності згідно з якими індивід як суб'єкт права (тобто володіючий правосуб'єктністю) координує свою поведінку у суспільстві [25, с.409; 26, с.241]. О.В. Міцкевич вказує на те, що правовий статус – це визнана конституцією чи законами сукупність вихідних, невідчужуваних прав та обов'язків людини, а також повноважень державних органів і посадових осіб, що безпосередньо закріплюються за тими чи іншими суб'єктами права [27, с.373; 28, с.134]. Правовий статус, як зазначав М.І. Матузов, юридично закріплене положення людини в суспільстві. Все те, що так або інакше юридично визначає, характеризує, утворює реальне положення людини в суспільстві, утворює правовий статус [29, с.48]. Л.М. Шестопалова зазначає, що правовий статус особи – це юридичне закріплення становища людини і громадянина в сучасному суспільстві; результат політико – правового зв'язку особи з державою [30, с.161]. С.Л. Лисенков вважає, що правовий статус особи – це

сукупність закріплених у чинному законодавстві прав, свобод та обов'язків, а також гарантій їх реалізації [31, с.258].

Таким чином, як ми бачимо точки зору науковців-теоретиків в галузі права стосовно осмислення та визначення поняття «правовий статус» розділилися. Можна продовжувати наводити погляди науковців стосовно даного визначення, однак, ми вважаємо, що всі погляди на дану правову категорію, можна узагальнити та поділити на такі групи:

1) система прав і обов'язків (Ц.А. Ямпольская, Н.В. Вітрук, Д.Н. Бахрах, П.М. Рабінович, А.Ф. Черданцев, Ю.С. Шемшученко, В.В. Сухонос);

2) система прав, свобод, законних інтересів особи, що визначені та гарантовані державою (А.М. Колодій, С.Л. Лисенков);

3) визначення положення особи у суспільстві та державі (В.Д. Перевалова, М.Й. Сидоренко, Н.І. Матузов, Л.М. Шестопалова);

4) права, обов'язки, заборони (М.Г. Александрова);

5) права, свободи, обов'язки, відповідальність, що визначають поведінку суб'єкта в суспільстві (О.Ф. Скакун).

Список використаної літератури:

1. Юридический энциклопедический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева. – 2-е изд., доп. – М.: Советская энциклопедия, 1987. – 528 с.

2. Вітрук Н.В. Правовой статус личности в СССР. – М.: Юридическая литература, 1985. – 175 с.

3. Лепёшкин А.И. Правовое положение советских граждан. – М.: Мысль, 1966. – 56 с.

4. Серьогіна С.Г. Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні: Монографія. – Х.: Ксілон, 2001. – 280 с.

5. Шестаков С.В. Адміністративно-правовий статус працівника міліції: сутність та структура // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2001. – Спецвипуск. – С. 149-153.

6. Єрмоленко Д.О. Правовий статус людини і громадянина в соціальній державі: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2002. – 176 с.

7. Конституція України : Прийнята Верховною Радою України 28 черв. 1996 року із змінами і доповненнями, внесеними Законом України від 8 груд. 2004 р. № 2222-IV. – К. : Атіка, 2006. – 62 с.

8. Ямпольская Ц.А. Субъекты советского административного права : автореф. дисс. на соискание ученой степени д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 – теория управления; административное право и процесс; финансовое право; информационное право / Ямпольская Ц.А. - М., 1958. - 38 с.

9. Вітрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе / Вітрук Н.В. - М. : Наука, 1979. – 229 с.

10. Бахрах Д.Н. Система субъектов советского административного права / Бахрах Д.Н. // Советское государство и право. – 1986. - № 2. - С. 41-48.

11. Рабінович П.М. Основи загальної теорії держави і права : навчальний посібник / Рабінович П.М. – [8-е вид.]. – Х. : Консум, 2005. – 160 с.

12. Александров Н.Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма / Александров Н.Г. - М. : Госюриздат, 1961. - 271 с.
13. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия : опыт комплексного исследования / Алексеев С.С. – М. : Статут, 1999. – 712 с.
14. Теория государства и права : учебник для юридических вузов и факультетов / [под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова]. – М. : Издательская группа НОРМА-ИНФРА - М, 1998. – 570 с.
15. Черданцев А.Ф. Теория государства и права : учебник для вузов / Черданцев А.Ф. – М. : Юрайт, 1999. - 432 с.
16. Юридична енциклопедія : В 6 т. / [редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. - К. : «Укр. енцикл.», 2003. - Т. 5: П-С. - 2003. – 736 с.
17. Великий енциклопедичний юридичний словник [За редакцією акад. НАН України Ю.С. Шемшученка]. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 992 с.
18. Сухонос В.В. Теорія держави і права : навчальний посібник / Сухонос В.В. – Суми : ВТД «Університетська книга», 2005. – 536 с.
19. Сидоренко М.Й. Теорія держави і права (курс лекцій) : навч. посіб. для студентів вищих навчальних закладів / Сидоренко М.Й. – К. : Університет «Україна», 2006. – 198 с.
20. Теория государства и права : учебник. – Х. : ООО «Одиссей». – 2006. – 480 с.
21. Котюк В.О. Загальна теорія держави і права : навчальний посібник / Котюк В.О. – К. : Атіка, 2005. – 592 с.
22. Колодій А.М. Принципи права України / Колодій А.М. - К. : Юрінком Інтер, 1998. - 208 с.
23. Правові системи сучасності. Глобалізація. Демократизм. Розвиток / [В.С. Журавський, О.В. Зайчук, О.Л. Копиленко, Н.М. Оніщенко]; за заг. ред. В.С. Журавського. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 296 с.
24. Вступ до теорії правових систем: монографія / [за заг. ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко]. - К. : Видавництво «Юридична думка», 2006. - 432 с.
25. Скакун О.Ф. Теория государства и права : учебник / Скакун О.Ф. – Харьков : Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.
26. Нікітін А.В. Теорія держави і права : навч. посібник / Нікітін А.В.; за наук. ред. А.М. Колодія. – К. : Університет «Україна», 2005. - Частина II. – 2005. – 265 с.
27. Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / [под общ. ред. академика РАН, д.ю.н., проф. В.С. Нерсесянца]. - М. : Издательство НОРМА, 2002. – 813 с.
28. Теория государства и права : учебник для вузов / [под ред. Г.Н. Манова]. – М. : Издательство БЕК, 1996. – 336 с.
29. Матузов Н.И. Правовая система и личность / Матузов Н.И. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1987. – 293 с.
30. Теорія держави і права : навчальний посібник / [упоряд. Л.М. Шестопалова]. – К. : Прецедент, 2006. – 197 с.
31. Лисенков С.Л. Загальна теорія держави і права : навчальний посібник / Лисенков С.Л. – К. : «Юрисконсульт», 2006. – 355 с.

Чорна В. Г.,

к.ю.н., доцент кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ

**АДМІНІСТРАТИВНА ПОСЛУГА – НЕОБХІДНА УМОВА
РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН**

Концепцією адміністративної реформи в Україні запропоновано таку нову функцію виконавчої влади, як надання «управлінських послуг», а «управлінські послуги» визначені як «послуги з боку органів виконавчої влади, що є необхідною умовою реалізації прав і свобод громадян – зокрема реєстрація, ліцензування, сертифікація та ін.» [1; 1].

До речі, слід зазначити, що спочатку фахівцями було запропоновано вживання терміна «управлінські послуги», який частіше використовується в чинних нормативно-правових актах і охоплює всі види управлінських послуг. Але використання даного терміна підлягало активній критиці з боку теоретиків права, оскільки під управлінськими послугами часто розуміють обслуговування власне управлінського процесу, в тому числі й у приватному секторі виробництва.

Відразу ж зазначимо, що термін «адміністративні послуги» спрямований не на виокремлення нового виду адміністративно-правових відносин між органами наділеними владними повноваженнями і приватними фізичними та юридичними особами, а на змістову переоцінку характеру їхніх взаєностосунків. Крім того, підтверджуючи доктринальну правомірність і термінологічну визначеність поняття «послуги» з боку публічних органів, слід водночас звернути увагу на певну недоречність характеризування цих послуг як «управлінських» [1]. Адже тут більш прийнятним є акцент не на «владно-організуючому» аспекті відповідних дій (оскільки «управління» – це владно-організуючий вплив), а на тій ознаці, що вони здійснюються публічною адміністрацією. Крім того, існує так зване «широке» розуміння поняття управлінських послуг, фактично тотожне поняттю «державні послуги», яке охоплює також послуги, за надання яких органи державної влади несуть опосередковану відповідальність, хоча безпосередньо їх не надають (наприклад, медична допомога, комунально-побутова, спортивно-оздоровча та ін.).

Дослідники Центру політико-правових реформ визначають *адміністративні послуги* як публічні послуги, які надаються органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень. Вони зазначають, що прикметник «адміністративні» вказує на суб'єкта, який надає послуги

(адміністрацію) та владну (адміністративну) природу діяльності щодо надання цих послуг [1; 1; 1; 1].

У проекті Адміністративно-процедурного кодексу України, запропонованого Міністерством юстиції України, *адміністративна послуга* визначається як результат визначеної нормативно-правовими актами діяльності уповноваженого суб'єкта, що здійснюється за заявою фізичної або юридичної особи щодо юридичного оформлення умов реалізації прав і свобод фізичної особи та прав і законних інтересів юридичної особи (видача дозволів, ліцензій, сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації та інших дій).

Отже, адміністративна послуга є видом публічних послуг, тобто є її невід'ємною складовою, на що вказує саме визначення та ознаки адміністративних послуг.

Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [1].

Г. М. Писаренко зазначає, що визначення «адміністративні послуги» перш за все вказує на суб'єкта, який надає такі послуги, – на адміністрацію, адміністративні органи [1].

В. П. Тимощук та А. В. Юрмач адміністративну послугу розглядають у двох аспектах:

а) як публічно-владну діяльність адміністративного органу спрямовану на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації прав фізичної або юридичної особи, яка здійснюється за заявою цієї особи;

б) як результат публічно-владної діяльності адміністративного органу спрямованої на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи, яка здійснювалась за заявою особи [1].

Значна частина фахівців адміністративного права вважає адміністративними послугами різного роду дозвільні дії публічних органів за відповідними зверненнями фізичних та юридичних осіб. Про надання адміністративних послуг можна говорити за наявності водночас двох обов'язкових умов:

по-перше, коли уповноважений орган чи посадова особа, реагуючи на звернення того чи іншого суб'єкта, має право на певну свободу адміністративного розсуду і відповідну альтернативність власних дій та рішень;

по-друге, коли суб'єкт, що звертається, може у будь-який час і без настання негативних для нього юридичних наслідків відмовитися

від реалізації свого права на звернення або виконання прийнятого за зверненням рішення [1].

Так, наприклад, процедура видачі низки дозволів, ліцензій, сертифікатів тощо за зверненням зацікавленої особи пов'язана з виконанням нею встановлених вимог, передбачає альтернативні варіанти використання уповноваженим органом його дискреційних повноважень і в будь-який час може бути призупинена за бажанням суб'єкта звернення без настання негативних для нього юридичних наслідків. Рівною мірою суб'єкт звернення на свій розсуд може і не скористатись отриманим документом, що також буде для нього цілком правомірним.

Доречно також зазначити, що адміністративні послуги у сучасних дослідженнях розглядаються важливим системоутворюючим компонентом предмета адміністративного права [1].

Враховуючи вищенаведені позиції науковців щодо розуміння даної правової категорії вважаємо, що *характерними ознаками адміністративних послуг є:*

1) є владно-розпорядчою діяльністю органу публічного управління;

2) виникнення адміністративних послуг неможливо без вчинення необхідної дії з боку фізичної чи юридичної особи (суб'єкт-заявник, який бажає отримати адміністративну послугу та одержати результат);

3) надання даної послуги покладено на публічний орган управління, який наділений публічно-владними повноваженнями;

4) в ході надання адміністративної послуги виникає процес взаємодії публічного органу управління та фізичної чи юридичної особи, яка при зверненні до останнього бажає отримати певний результат;

5) є формою реалізації фізичною та юридичною особою своїх прав та інтересів;

6) спеціальне місце надання адміністративних послуг – центр надання адміністративних послуг;

7) результатом такої діяльності є отримання суб'єктом-заявником адміністративного акту у вигляді дозволів, ліцензій, сертифікатів тощо.

Отже, підсумовуючи вищевикладене, на нашу думку, **адміністративна послуга** – це дія адміністративного органу, підставою для вчинення якої є письмове (усне) звернення фізичної чи юридичної особи (заявника), шляхом реалізації своїх прав та інтересів у вигляді правового акту ліцензії, документу дозвільного характеру, реєстраційних, легалізаційних, акредитаційних, атестаційних,

сертифікаційних, нострифікаційних, верифікаційних актів, а також проставлення апостиля.

Список використаної літератури:

1. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К.: Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи, 1998. – 62 с.
2. Гаращук В. Управлінські послуги – новий інститут чи нова помилка? // Вісник АПрН України. – 2001. – № 3. – С. 109-114.
3. Долечек В.С. Надання управлінських послуг населенню органами виконавчої влади України: організаційно-правовий аспект: Автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Київ, Національна академія державного управління при Президентові України. – К., 2005. – 20 с.
4. Коліушко І. Управлінські (адміністративні) послуги – новела адміністративного права // Офіційний сайт Центру політико-правових реформ www.pravo.org.ua
5. Коліушко І., Тимошук В. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права // Право України. – № 5. – 2001. – С. 30-34.
6. Коліушко І.Б., Авер'янов В.Б., Тимошук В.П., Куйбіда Р.О., Голосніченко І.П. Адміністративна реформа для людини (науково-практичний нарис). – К.: Факт, 2001. – 72 с.
7. Концепція “Адміністративні послуги – нова якість держави” (проект) // Реформування основних адміністративно-правових інститутів: проблеми теорії і практики: Матер. семінару. – Центр політико-правових реформ. – 28 листопада 2003 р. – К. – 58 с.
8. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI // Відомості Верховної Ради, 2013. - № 32. - Ст. 409.
9. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні : організаційно-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Г. М. Писаренко – Одеса, 2006. – 20 с.
10. Тимошук В. П. Оцінка якості адміністративних послуг / В. П. Тимошук, А. В. Юрмач. – К. : Факт, 2005. – 88 с.
11. Авер'янов В. Б. Методологічні засади реформування українського адміністративного права / В. Б. Авер'янов // Правова держава : щорічник наукових праць Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – Вип. 12. – С. 292–300.
12. V. Kolpakov. Legal nature of the administrative tort law of Ukraine / Valery Kolpakov // Адміністративне право і процес : науково-практичний журнал – К. : Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2016. – № 1. – С. 74 – 82.

Худик А. М.,
асистент кафедри публічного права юридичного факультету
Чернівецького національного університету ім. Ю. Федьковича

Бойков В. В.,
студент, юридичний факультет Чернівецького
національного університету ім. Ю. Федьковича

АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

На сучасному етапі розвитку України як правової та соціальної держави важливого значення набувають питання пов'язані з забезпеченням, функціонуванням, наданням якісних адміністративних послуг, зокрема і в об'єднаних територіальних громадах сіл, селищ та міст. Проте в умовах проведення тривалої адміністративної реформи, яка покликана створити ефективну систему державних органів влади, забезпечити відповідальність та відкритість діяльності органів публічної адміністрації питання надання якісних адміністративних послуг присвячується мало уваги.

Одним із найперспективніших кроків реформи публічної адміністрації, її ідеологічною основою має стати впровадження доктрини публічних послуг загалом та адміністративних послуг зокрема. Визнання людини, її життя та здоров'я, честі та гідності найвищою соціальною цінністю потребує переосмислення ролі держави і радикальної зміни відносин між владою та громадянами [1].

Необхідним є наближення адміністративних послуг до громадян в цілому та надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах зокрема, в визначенні основних проблем надання адміністративних послуг в сільських, селищних та міських об'єднаних територіальних громадах, висвітленні основних питань, пов'язаних з безпосередньою реалізацією та функціонуванням інституту надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах.

З урахуванням того, що значна кількість правовідносин між громадянами та органами публічної влади виникає у сфері дозвільної системи, а діяльність суб'єктів владних повноважень, котра пов'язана з видачею різноманітних документів дозвільного характеру, визначається як надання адміністративних послуг, є також доцільним розгляд особливостей правового режиму надання цих послуг у зазначеній сфері [2].

Одним з пріоритетних напрямків українського державотворення в сучасний період є проведення адміністративної реформи. Адміністративна реформа має на меті істотне підвищення ефективності системи управління в нашій країні.

Мета «служіння» держави інтересам людини хоч і знайшла пряме текстуальне відтворення в Концепції адміністративної реформи, але поки що не стала пануючою як в свідомості державних службовців, так і в практичній діяльності органів виконавчої влади. [3].

Відбулася зміна «державоцентриської» ідеології на «людиноцентриську», а пріоритет служіння з боку держави людині (публічно-сервісна діяльність) – це, безумовно, як зазначив С. Г. Стеценко, позитивні досягнення українського суспільства. На органи публічної адміністрації залежно від кола та обсягів своїх повноважень реалізують певні завдання і функції держави, здійснення яких і відбувається в конкретних формах управлінської діяльності, що регламентуються правовими та організаційно-правовими актами з метою їх впорядкованості та результативності [1]. Для запровадження справжньої теорії послуг в діяльності держави необхідно керуватись єдиними теоретичними засадами, в тому числі щодо розуміння понять видів та ознак послуг, а тому необхідно акцентувати увагу на змісті терміну "адміністративні послуги" в діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Адміністративні послуги — це та частина публічних послуг, які надаються органами виконавчої влади та місцевого самоврядування і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень. Прикметник «адміністративні» вказує на суб'єкта, який надає послуги (адміністрацію) та владну (адміністративну) природу діяльності щодо надання цих послуг [3].

Отже, адміністративну послугу можна розглядати в двох аспектах:

а) як публічно-владну діяльність адміністративного органу спрямовану на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації прав фізичної або юридичної особи, яка здійснюється за заявою цієї особи;

б) як результат публічно-владної діяльності адміністративного органу, спрямованої на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи, яка здійснювалась за заявою особи [4].

В Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади під адміністративними послугами розуміється результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою

(видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо) [5], в проекті Адміністративно-процедурного кодексу адміністративна послуга – це результат здійснення суб'єктом надання адміністративних послуг владних повноважень за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до Закону [6], і згідно із Законом України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року адміністративною послугою є результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [7].

Як справедливо вважають А. В. Ліпенцев та Ю. М. Жук, проведення адміністративної реформи в Україні активізує не лише потребу в удосконаленні системи публічного управління, а й зміну підходів до діяльності державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування, зокрема переорієнтування її насамперед на надання послуг.

Сучасна практика діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування свідчить, що ними надається значна кількість різноманітних адміністративних послуг. Як вважає В. П. Тимошук, головною проблемою базових адміністративних послуг є їх віддаленість (територіальна недоступність) для мешканців більшості сіл та селищ. Адже за їх отриманням необхідно їхати до районного чи навіть обласного центру (наприклад за послугами Державної архітектурно-будівельної інспекції). На практиці це призводить до значних труднощів в отриманні таких послуг. Надання більшості базових адміністративних послуг органами виконавчої влади також означає, що органи місцевого самоврядування не мають належних важелів для забезпечення якості цих послуг. Т. О. Булковський же зазначає, що місцева влада краще знає проблеми регіону, а отже, більш компетентна в їхньому вирішенні порівняно з центральними органами влади [8]. Однією з найважливіших складових місцевого самоврядування є безпосередня участь населення в управлінні, а також право контролю за діяльністю влади з боку жителів. Роль громади у виробленні управлінських рішень на місцевому рівні та здійсненні контролю за діяльністю влади з боку жителів є визначальною. Лише активна громада спроможна поставити владу в умови підзвітності, відповідальності та підконтрольності. Саме через громадський контроль влада отримує зворотний зв'язок від суспільства та може коригувати свої дії, реагуючи на потреби та інтереси мешканців [9]. Розглядаючи адміністративні послуги суб'єктів публічної адміністрації, необхідно звернути увагу на

нормативно-правове регулювання суспільних відносин, що виникають між державними органами та громадянами, а також на недоліки в законодавстві, які створюють перешкоди для якісного надання послуг населенню.

Навіть аналізуючи поняття адміністративних послуг, наведених в Законі України "Про адміністративні послуги" та Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг, в яких визначено, що адміністративні послуги є результатом здійснення владних повноважень. Коло надання таких адміністративних послуг обмежене лише органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, тобто фактично публічними службовцями. Такий підхід не відповідає світовим тенденціям розвинених країн і може призвести до надмірної бюрократизації та загального збільшення вартості адміністративних послуг. Замість врегулювання умов, за яких підприємства та установи могли б надавати адміністративні послуги, їх просто вилучено з переліку суб'єктів надання адміністративних повноважень [10].

Тому наступним важливим кроком в організації надання адміністративних послуг та наближенні їх до населення є питання децентралізації органів публічної адміністрації в Україні з метою створення дієвих інституцій місцевого самоврядування, здатних створити та постійно підтримувати сприятливе життєве середовище в громаді [11]. Децентралізація - це одноразова передача владних повноважень від органів державної влади до органів місцевого самоврядування, а як комплексний процес, що включає у себе такі елементи, як питання спроможності органів державної влади передати, а органів місцевого самоврядування - отримати і ефективно розпорядитися владними повноваженнями, визначення обсягу повноважень, який необхідно передавати, механізм передачі владних повноважень, механізм взаємодії органів державної влади і органів місцевого самоврядування, питання адміністративно-територіальної реформи тощо [12].

Реформа органів місцевого самоврядування передбачає об'єднання (укрупнення) територіальних громад. Це здійснюється через те, що надмірна частина ресурсів у таких громадах і далі витрачатиметься на утримання управлінського апарату, а для реалізації серйозних проектів місцевого розвитку коштів не вистачатиме. І навіть наділення додатковими ресурсами переважної більшості наявних дрібних територіальних громад, їхньої спроможності не забезпечить. Тому реформа місцевого самоврядування, враховуючи позитивний як європейський, так і власний історичний досвід, передбачає обов'язкове об'єднання (укрупнення) територіальних громад. Укрупнення території громад

не може бути довільним, воно має свої логічні межі. Після консолідації громад села, які не матимуть власних сільрад, будуть представлені в місцевій раді своїми депутатами, а у виконкомі – сільськими старостами. Старости та депутати здійснюватимуть зв'язок між односельцями і владою громади та вирішуватимуть різні проблеми його жителів у раді та виконкомі. До центрів спроможних громад (тобто ближче до громадян, що живуть поза райцентрами) будуть перенесені з районних центрів місця надання низки важливих послуг – адміністративних, соціальної допомоги через територіальні центри, пожежні, правоохоронні, санітарно-епідеміологічної служби тощо. У квітні 2014 р. Кабінетом Міністрів України було схвалено Концепцію реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні. Основна ідея концепції – децентралізація влади в країні та суттєве розширення повноважень територіальних громад, а також зміна системи управління на обласному та районному рівнях. Її метою є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад. Концепція передбачає, що доступність та належна якість публічних послуг забезпечується шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації. Основною територіальною одиницею стає громада. Громада має голову та виконком, який виконує всі функції з управління громадою. Села, які ввійшли до об'єднаної громади обирають старост, які входять до виконкому об'єднаної громади і виконують ті ж функції, які були в сільраді. Тобто за простою довідкою не потрібно їхати в новий центр громади – планується що на місці її зможе видавати староста [13]. Ряд ЦНАП (у Харкові, Києві, Дніпропетровську) мають веб-платформи, на яких можна замовити окремі послуги, записатися на прийом, стежити за рухом справи, отримати консультацію через веб-портал. Адміністратори ЦНАП інформують заявників електронною поштою або по телефону про готовність замовленого документа. А в окремих центрах навіть можна замовити отримання готового документа поштою, щоб не йти по нього в ЦНАП. У деяких містах, зокрема у Вінниці та Харкові створено територіальні філії ЦНАП для наближення точок надання послуг до місць проживання громадян. В окремих таких центрах адміністратори отримують документи і

погодження в інших органах влади, необхідні для надання замовленої адміністративної послуги, без участі особи. Тим часом у роботі багатьох ЦНАП існують типові проблеми та помилки. Частина з цих проблем пов'язана з недосконалістю законодавства, а частина – з упущенням самих центрів [14, с. 5]. У деяких громадах, особливо з великою кількістю населених пунктів, між якими є значні відстані - потрібно розглядати додаткові моделі надання адміністративних послуг. Серед них можуть бути і територіальні підрозділи ЦНАП (філії), і окремі віддалені робочі місця адміністраторів, і пересувний мобільний офіс. Також через інструменти міжмуніципального співробітництва може вигідно співпрацювати з сусідніми громадами. У контексті організаційної структури ЦНАП необхідно розглядати питання територіальних підрозділів (філій) та/або віддалених робочих місць. Ці утворення доцільні при територіальній розпорошеності ОТГ. Відтак в окремих населених пунктах можна утворювати або філію, або віддалене робоче місце. Адміністратор (адміністратори ЦНАП) можуть за певним графіком об'їжджати усі населені пункти ОТГ, забезпечуючи фізичну доступність послуг для населення ОТГ без зайвих витрат коштів і часу мешканців ОТГ [15]. Повноваження відділів може виконувати староста. Відповідно до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад", у містах і селах, що увійдуть до складу об'єднаної громади, владу представлятимуть старости. Одна з основних їхніх функцій – збір і первинна обробка запитів населення на отримання адміністративних послуг, а також допомога у оформленні необхідних документів у відповідних інстанціях [16]. Якщо обрані старости чи окремі з них мають достатню кваліфікацію для роботи з адміністративними послугами, то на них також можна покласти усі чи якусь частину повноважень щодо прийому документів і їх передачі до ЦНАП, або ж повного надання окремих адміністративних послуг чи дій, що прирівнюються до адміністративних послуг, відповідних нотаріальних дій тощо [15]. Підсумовуючи все вказане вище, можна дійти висновку, що інститут та механізм надання адміністративних послуг в Україні перебуває в процесі розвитку та характеризується зосередженням уваги на функціонуванні центрів надання адміністративних послуг та підвищення їх ефективності. Однак розробка конкретних принципів та процедури надання послуг потребує вдосконалення. Саме тому, у рамках подальшого реформування системи адміністративних послуг та з метою забезпечення повної реалізації Закону України «Про адміністративні послуги», створення зручних умов та наближення адміністративних послуг до населення необхідно здійснити наступні кроки:

- прийняти Закон України «Про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання» та Адміністративно-процедурний кодекс України;

Кабінету Міністрів України:

- затвердити перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через центр надання адміністративних послуг;

- розглянути можливість організації надання найбільш необхідних громадянам соціальних послуг в утворених центрах надання адміністративних послуг [17].

Список використаної літератури

1. Ковбас І., Боднар С. Адміністративні послуги: поняття та порядок їх надання органами публічної адміністрації // *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. - № 1. - С. 96-102

2. Афанасьєв К. К. Правовий режим надання адміністративних послуг у сфері дозвільної системи / К. К. Афанасьєв // *Право і суспільство*. - 2011. - № 5. - С. 74-79. - Режим доступу: <http://nbuv.gov.ua/UJRN>

3. Писаренко Г. М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Одеська національна юридична академія. — О., 2006. – Режим доступу: <http://www.apdp.in.ua/v26/29.pdf>

4. Ольга Маркевич. Адміністративні послуги в контексті децентралізації.- Режим доступу. - <http://jur-gazeta.com/publications/practice/inshe/administrativni-poslugi-v-konteksti-decentralizaciyi.html>

5. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. – Режим доступу - <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80>

6. Проект Адміністративно-процедурного кодексу. - Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF25H00A.html

7. Закон України "Про адміністративні послуги". - Режим доступу - <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>

8. Грінько А. А. Органи місцевого самоврядування як суб'єкт надання адміністративних послуг/А. А. Грінько// Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. – 2015.- № 17 том 1.- С. 160 – 163.- Режим доступу - http://www.vestnikpravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc17/part_1/44.pdf

9. Ковбас А. Щодо функцій органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права. Юридичний науковий електронний журнал. – Режим доступу - <https://drive.google.com/file/d/0B0L3j-lsnD70YmdXQnM3b21INVE/view>

10. Ковбас І., Боднар С. Адміністративні послуги: поняття та порядок їх надання органами публічної адміністрації // *Visegrad Journal on Human Rights*. - 2016. - № 1. - С. 96-102. - Режим доступу - <https://drive.google.com/file/d/0B0L3j-lsnD70U3hHVmgzRXRCOnc/view>

11. Трещов М. Децентралізація як засіб ресурсної самодостатності територіальних громад: теоретичний аспект / М. Трещов // *Державне управління та місцеве самоврядування*. - 2015. - Вип. 2. - С. 60-61

12. Матвієнко Анатолій Сергійович Політико-правові засади децентралізації влади в контексті адміністративної реформи в Україні : автореф. дис. канд. політ. наук: 23.00.02 / Анатолій Сергійович Матвієнко. – Київ : Б.в., 2010. – 20 с.

13. Міжнародний центр перспективних досліджень – “Суть реформи децентралізації – спроможність регіонів самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення” від 09.09.2015р. – Режим доступу - <http://icps.com.ua/sut-reformy-detsentralizatsiyi--spromozhnist-rehioniv-samostiyno-za-rakhunok-vlasnykh-resursiv-vyrishuvaty-pytannya-mistsevoho-znachennya/>

14. Добрянська, М. Центри надання адміністративних послуг – шлях подолання бюрократії та корупції/Н. Добрянська//Дзеркало тижня. - 2014. - 20 вересня. - № 33.- С. 5

15. Віктор Тимошук. Запитання, пов'язані із створенням центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) в об'єднаних територіальних громадах (ОТГ). Режим доступу - <http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Pitannya-vidpovidi-schodo-CNAP-v-OTG.pdf>

16. Закон України “Про добровільне об'єднання територіальних громад”. Режим доступу - <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

17. “Стан та проблеми реформування системи адміністративних послуг в Україні”. Аналітична записка. - Режим доступу <http://www.niss.gov.ua/articles/1373>

Шпурянська Н.,
студентка, юридичний факультет Чернівецького
національного університету ім. Ю.Федьковича

ЩОДО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ВПО

Поняття «правовий статус особи» є детально досліджений і розуміється як постійний взаємозв'язок держави і особи у певній формі. Так, Н.М. Оніщенко зазначала, що правовий статус особи визначається системою законодавчо встановлених та гарантованих державою прав, свобод, законних інтересів та обов'язків суб'єкта суспільних відносин. А.М. Колодій до даного статусу відносить також правові принципи, юридичну відповідальність, юридичні гарантії[1]. Відповідно до вищезазначеного, ми можемо зробити висновок, що адміністративно-правовий статус ВПО – це тимчасовий взаємозв'язок переселених осіб із органами публічної адміністрації, що передбачає їм додаткові гарантії реалізації наданих Конституцією прав та обов'язків.

Згідно з ч.1 ст.1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 року, внутрішньо переміщеною особою (ВПО) 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.

Адміністративно-правовий статус ВПО складається з принципів (загальні принципи та принципи пов'язані із: захистом ВПО, захистом при переселенні, реінтеграцією, гуманітарною допомогою), які ще називають керівними. Вони увібрали в себе права та обов'язки даних осіб, права та обов'язки суб'єктів публічної адміністрації по відношенню до них, відповідальність держави тощо [2].

ВПО надаються ряд послуг: адміністративні, медичні, соціальні, освітні, психологічна допомога. Вони спрямовані на забезпечення нормального рівня життя та недопущення злиденності. ВПО можуть реалізовувати наданні їм права лише після того, як подадуть всі необхідні документи передбачені Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» до відповідного структурного підрозділу (ст.4 Закону). На даних осіб покладають відповідні обов'язки, що передбачені Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами. Реалізація додаткових гарантії наданих Конституцією прав здійснюється шляхом: збору персональних даних про ВПО, встановленням національного законодавства та програми дій у сфері захисту ВПО, виділенням коштів та співробітництвом із міжнародними та громадськими правозахисними організаціями та інші заходи [2].

Одним із елементів правового статусу ВПО є юридична відповідальність, яка в чинному національному законодавстві, на сьогодні, детально не регламентована.

Таким чином, відповідно до вищезазначеного, структура адміністративно - правового статусу ВПО складається із принципів, прав та обов'язків, гарантії їх дотримання, юридичної відповідальності тощо. Дані елементи дозволяють державі ефективно регулювати, захищати та забезпечувати права та інтереси переселенців. Ці заходи здійснюється державою, через спеціально створених органів, що наділені відповідними повноваженнями у даній сфері.

В Україні адміністративно-правовий статус ВПО визначений Законом України «Про забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб» та іншими нормативно-правовими актами. Однак, вищезгаданий правовий акт не є досконалим, зокрема в сфері притягнення до відповідальності.

Список використаної літератури:

1. Гумін О.М. Адміністративно-правовий статус особи: поняття та структура / О.М. Гумін, Є.В. Пряхін. // Наше право. – 2014. – №5. –С. 52–57.
2. Институт Брукинга: Проект по вопросу о перемещении лиц внутри страны // К проблеме перемещения внутри страны: параметры ответственности национальных властей – 2005. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.refworld.org.ru/docid/54d8b5dc4.html>

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

**ЗБІРНИК МАТЕРІАЛІВ
МІЖРЕГІОНАЛЬНОГО КРУГЛОГО СТОЛУ**

ПРАВА ЛЮДИНИ ТА ПУБЛІЧНЕ ВРЯДУВАННЯ

27 – 28 травня 2017 року, м. Чернівці

Укладачі: Р.О. Гаврилюк, І.В. Ковбас

Підписано до друку 15.06.2017. Папір офсетний. Формат 60x84/16.
Ум. друк. арк. 8,37. Вид. № 17-11. Зам. № 12. Тираж 100 прим.
Видавець та виготівник: ПВКФ «Технодрук»
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК №1841 від 10.06.2004 р.
58000, м. Чернівці, вул. І. Франка, 20, оф.18, тел. (0372) 55-05-85