

адміністративно-правового впливу, а також правовідносин, в яких вони активно взаємодіяли з органами державної влади при відсутності подібного впливу. Автор робить висновок, що державний регулятивний вплив на діяльність радянських громадських об'єднань існував за наявності в них певних повноважень у сфері державного управління. Для радянської доби характерними були випадки передання громадським об'єднанням функцій державних органів, надання можливості застосування адміністративного примусу, встановлення обов'язків щодо залучення громадських об'єднань до участі в діяльності державних органів.

Ключові слова: громадські об'єднання, історіографія, громадські організації, державний вплив, наукові праці.

Резюме

Вихляев М. Ю. Историография исследования общественных объединений как субъектов административного права в советский период.

В статье автор осуществляет исследование научных трудов ученых-административистов советского периода, которые были посвящены рассмотрению административно-правового регулирования правоотношений, в которых общественные объединения СССР выступали объектом административно-правового воздействия, а также правоотношений, в которых они активно взаимодействовали с органами государственной власти при отсутствии подобного воздействия. Автор делает вывод, что государственное регулирующее влияние на деятельность советских общественных объединений существовало при наличии у них определенных полномочий в сфере государственного управления. Для советского времени характерны были случаи передачи общественным объединениям функций государственных органов, предоставление возможности применения административного принуждения, установление обязанностей по привлечению общественных объединений к участию в деятельности государственных органов.

Ключевые слова: общественные объединения, историография, общественные организации, государственное влияние, научные труды.

Summary

Vikhliayev M. Historiography of investigation of public associations as subjects of administrative law in soviet period.

In the article author makes investigations of scientific works of scientists of administrative law science of soviet period that devoted to consideration of administrative legal regulation of relationships in which public associations of USSR are the object of administrative and legal effect, and relationships, in which they interact with the public authorities in the absence of such effect. The author concludes that the state regulating effect on the activity of soviet public associations exist when they have certain powers in the field of public administration. The soviet times was characterized by remaining transmission of government functions to public associations, providing of opportunity to them to apply administrative coercion, assigning of responsibilities to involve public administration to participate in the activities of the state bodies.

Key words: public associations, historiography, public organizations, government effect, scientific works.

Отримано 24.03.2013

УДК 342.9

А. А. ПУХТЕЦЬКА

Алла Альбертівна Пухтецька, кандидат юридичних наук, асистент кафедри Київського національного університету імені Тараса Шевченка, доцент Київського університету права НАН України

ПОРІВНЯЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ЯК НАВЧАЛЬНА ДИСЦИПЛІНА: МЕТОДИКА ВИКЛАДАННЯ ЦИКЛУ ЛЕКЦІЙ

Розвиток порівняльно-правових досліджень в Україні характеризується підвищеним інтересом до вивчення ключових інститутів адміністративного права в зарубіжних країнах. У наукових роботах вітчизняних фахівців справедливо наголошується на необхідності врахування у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині, державо- та правотворчій практиці, національному законодавстві сучасних європейських та інших зарубіжних принципів, стандартів, що у своїй сукупності та взаємодії створюють міцний фундамент для дієвого захисту прав і свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб, колективних утворень, держави тощо.

З огляду на це, важливого значення набуває систематичне оновлення змісту курсів лекцій, що викладаються у вищих навчальних закладах України для підготовки майбутніх фахівців зі спеціальностей «Правознавство», «Міжнародне право». «Публічна адміністрація», що безпосередньо впливає на формування логіко-структурних взаємозв'язків, комплексного бачення теоретичної та практичної складової застосування тих чи інших стандартів державного управління в діяльності органів публічної адміністрації.

Актуальність обраної теми обґрунтовується необхідністю перегляду змісту та обсягу навчальної дисципліни з урахуванням процесів європейської адміністративної конвергенції та формування Європейського

адміністративного простору, розробкою на наднаціональному рівні низки пропозицій рекомендаційного характеру щодо удосконалення правового регулювання взаємостосунків органів публічної адміністрації з приватними особами, викладеними у Модельному кодексі належної адміністрації Ради Європи та запровадження яких у вітчизняній практиці діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, зокрема, для цілей розвитку інституту адміністративних послуг, набуває особливого значення.

Основною метою даної статті є виклад ключових положень розробленої автором навчальної та робочої програм навчальної дисципліни «Порівняльне адміністративне право» для підготовки бакалаврів та магістрів за спеціальністю «Правознавство» у вищих юридичних навчальних закладах України з урахуванням сучасного європейського досвіду вивчення ключових інститутів адміністративного права в порівняльно-правовому аспекті.

Серед основних завдань представленої статті виокремлені наступні:

– визначення основних змістовних модулів навчальної дисципліни «Порівняльне адміністративне право» та їх структури, розподілу лекційних та семінарських занять;

– обґрунтування доцільності віднесення до предмету навчальної дисципліни «Порівняльне адміністративне право» вивчення проблематики формування Європейського адміністративного простору, європейського адміністративного права та історико-правових засад європейської адміністративної конвергенції;

– проведення співставлення змісту навчальної дисципліни «Порівняльне адміністративне право» з сучасними європейськими підручниками та монографічними джерелами, формулювання пропозицій та рекомендацій щодо їх врахування у навчальних та робочих програмах вищих навчальних закладів в Україні.

Основні завдання дисципліни полягають у формуванні системного розуміння сукупності правовідносин, що регулюються нормами адміністративного права в Україні та зарубіжних країнах, їх основних груп (правових інститутів), особливостей правового регулювання, зокрема: організації та діяльності публічної адміністрації (сукупності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та приватних осіб (агентів публічної адміністрації), уповноважених здійснювати повноваження органів публічної влади в порядку делегування, деволуції на підстав закону або адміністративного договору); правових форм діяльності органів публічної адміністрації та актів публічної адміністрації, порядку їх перегляду в судовому та позасудовому порядку; функціонування інституту публічної служби; становлення адміністративної юстиції; інституту адміністративної відповідальності; вивчення проблематики взаємодії органів публічної адміністрації європейських країн в умовах Європейського адміністративного простору, забезпечення єдиної правотворчої, правозастосовчої та судової практики на території Європейського Союзу; та формування на підставі отриманих знань пропозицій та рекомендацій для удосконалення вітчизняного адміністративного законодавства, удосконалення взаємостосунків між органами публічної адміністрації та приватними особами.

Предмет навчальної дисципліни. Основна частина курсу передбачає вивчення сучасних моделей організації та діяльності органів публічної адміністрації в зарубіжних країнах та в Україні, їх взаємодії з громадянами, юридичними особами, правових форм діяльності органів публічної адміністрації, вимоги до форми та змісту актів публічної адміністрації, порядку їх оскарження до судових та квазі-судових установ, основних етапів проходження державної служби, підстав притягнення до адміністративної відповідальності відповідно до актів законодавства України та провідних країн світу.

Програма навчальної дисципліни «Порівняльне адміністративне право» передбачає вивчення студентами предмета, метода, принципів адміністративного права та їх порівняльно-правової характеристики; правових основ організації та діяльності органів публічної адміністрації; адміністративних проваджень та їх основних видів; особливостей кодифікації адміністративних процедур; правового регулювання та основних видів адміністративних послуг, що надаються органами публічної адміністрації в європейських країнах та в Україні; форм та видів адміністративних договорів, особливостей їх запровадження в Україні; інституту адміністративної відповідальності у порівняльно-правовому аспекті; адміністративної юстиції; загальної характеристики змісту та принципів європейського адміністративного права, Європейського адміністративного простору; інституту публічної служби; європейських стандартів діяльності публічної адміністрації.

Вимоги до знань та вмінь. Студент повинен знати:

– предмет та методи правового регулювання адміністративно-правових відносин в Україні та провідних європейських країнах (Франція, Великобританія, Німеччина);

– систему галузі адміністративного права України, порівняльно-правову характеристику відповідних їм правових інститутів в європейських країнах, підходів щодо їх правового регулювання;

– ключові дефініції (поняття), що розкривають зміст основних правових інститутів та самостійних галузей в Україні та в зарубіжних країнах, зокрема: публічна адміністрація, публічна служба, адміністративна послуга, адміністративна відповідальність, адміністративна юстиція;

– назви актів законодавства, що регулюють основи організації та діяльності органів публічної адміністрації в Україні та в європейських країнах (на центральному, регіональному та місцевому рівні), сучасні тенденції кодифікації адміністративних проваджень, їх значення для кодифікації адміністративних процедур, адміністративних деліктів в Україні;

– сучасні європейські стандарти діяльності органів публічної адміністрації, сформовані європейськими регіональними організаціями, а також основні матеріальні та процедурні принципи взаємостосунків органів публічної влади з громадянами (проект Кодексу належної адміністрації, розроблений під егідою Ради

Європи), їх значення для удосконалення правотворчої та правозастосовчої діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні.

Студент повинен вміти:

– формулювати визначення основних дефініцій, що розкривають зміст основних інститутів галузі адміністративного права в Україні та європейських країнах, визначати їх основні ознаки, спільні і відмінні риси, притаманні різним правовим системам;

– розрізняти правовідносини, що регулюються нормами адміністративного права, конституційного права, міжнародного права, європейського права, права Європейського Союзу; європейського адміністративного права;

– надавати характеристику загальних засад правового регулювання основних інститутів галузі адміністративного права у порівняльно-правовому аспекті, з використанням прикладів правотворчої та правозастосовчої практики європейських країн, що може бути корисною для розвитку вітчизняної галузі адміністративного права та системи законодавства в цілому;

– аналізувати практичну ситуацію (вирішення кейсів) та формулювати конкретні пропозиції та рекомендації, юридичну допомогу при вирішенні адміністративних справ спірного та безспірного характеру, консультації щодо порядку оскарження дій, рішень, бездіяльності посадових осіб органів публічної влади;

– розмежовувати юрисдикцію цивільних, адміністративних та господарських судів в Україні, а також їх відповідників (за предметами розгляду/ категоріями справ) у юрисдикціях судів європейських країн;

– оцінювати законність притягнення до адміністративної, дисциплінарної відповідальності посадових осіб державної (публічної) служби, ґрунтуючись на положеннях чинного законодавства України, вміти приводити приклади правового регулювання відповідних відносин в європейських країнах;

– формулювати пропозиції та рекомендації щодо удосконалення чинного законодавства України з урахуванням вмінь та навичок, набутих під час опанування навчальної дисципліни.

Знання та навички студентів, отримані під час опанування навчальною дисципліною «Порівняльне адміністративне право» оцінюються за модульно-рейтинговою системою, що складається з двох модулів. Результати навчальної діяльності студентів оцінюються за 100-бальною шкалою.

Навчальна дисципліна «Порівняльне адміністративне право» викладається для студентів третього та вище курсів навчання за спеціальністю «Правознавство», «Міжнародне право», її структура та зміст передбачають наявність загальних знань про організацію публічної влади в Україні та зарубіжних країнах, і спрямовані на конкретизацію теоретичних та практичних знань, вмінь та навичок, необхідних для правильного застосування положень адміністративного законодавства України (в розрізі основних правових інститутів), та їх порівняльно-правової характеристики з урахуванням сучасного досвіду провідних європейських країн.

Змістовний модуль № 1 «Адміністративне право в умовах європейської адміністративної конвергенції та глобалізації»:

Лекція 1. Предмет, метод, принципи адміністративного права: порівняльно-правова характеристика. Предмет адміністративного права України. Система галузі адміністративного права в Україні та провідних європейських країнах. Методи правового регулювання адміністративно-правових відносин. Принципи адміністративного права. Принципи державного управління. Принципи Європейського адміністративного простору, що визначають основні вимоги до діяльності публічних адміністрацій європейських країн.

Практичне заняття (семінар) № 1 «Предмет, метод, принципи адміністративного права: порівняльно-правова характеристика»: 1) предмет адміністративного права України; 2) система галузі адміністративного права в Україні та провідних європейських країнах; 3) методи правового регулювання адміністративно-правових відносин; 4) принципи адміністративного права; принципи державного управління; 5) принципи Європейського адміністративного простору, що визначають основні вимоги до діяльності публічних адміністрацій європейських країн.

Завдання для самостійної роботи студентів. Теоретична частина: Підготувати питання для обговорення: 1) трансформація предмету і методу адміністративного права України; 2) система галузі адміністративного права в Україні та європейських країнах. **Практична частина:** 1) які основні принципи взаємостосунків органів публічної влади з громадянами Ви знаєте? Нормами якої галузі права регулюватиметься порядок звернення громадян до органів публічної влади (заяви, скарги, пропозиції)? Які нормативно-правові акти України регулюють взаємостосунки органів публічної адміністрації з громадянами? 2) запропонуйте рекомендації щодо удосконалення організації роботи за зверненнями громадян з урахуванням європейського досвіду (врахування принципів-вимог щодо діяльності органів публічної адміністрації). Чи вважаєте Ви необхідним проведення додаткової кодифікаційної роботи?

Лекція 2. Організація публічної адміністрації: Поняття публічної адміністрації в актах законодавства європейських країн. Система органів виконавчої влади в Україні (центральний та місцевий рівні). Загальні засади правового статусу Кабінету Міністрів України, міністерств, інших органів виконавчої влади центрального рівня.

Практичне заняття (семінар) № 2 «Організація публічної адміністрації»: 1) поняття публічної адміністрації в актах законодавства європейських країн; 2) система органів виконавчої влади в Україні (центральний та місцевий рівні) та зарубіжних країнах; 3) загальні засади правового статусу Кабінету Міністрів України, міністерств, інших органів виконавчої влади центрального рівня (порівняльно-правовий аспект).

Завдання для практичних занять. Теоретична частина: 1) правовий статус уряду в Україні та європейських країнах; 2) реординаційні та координаційні зв'язки між органами виконавчої влади; 3) судовий

контроль за актами публічної адміністрації. *Практична частина:* розв'язування ситуаційних завдань: 1) Громадянин А. отримав ліцензію на здійснення певного виду діяльності. Орган виконавчої влади, який видав цю ліцензію, через місяць був ліквідований. Чи втрачає чинність ліцензія, видана приватній особі у зв'язку з ліквідацією органа, що її видав? Наведіть аргументи. Які принципи діяльності публічної адміністрації Ви можете навести на підтвердження своєї позиції? 2) прем'єр-міністр захворів, хвороба з тяжким перебігом, вимагає тривалого лікування в стаціонарі. Міністри радять йому не йти у відставку, адже вони теж можуть позбутися крісел. Яким чином Прем'єр-міністр має повідомити про свою відставку? Хто уповноважений прийняти відставку Прем'єр-міністра в Україні? Досвід яких європейських країн відповідає вітчизняному?

Лекція 3. Організація публічної адміністрації (продовження): Організація публічної адміністрації в зарубіжних країнах: характеристика основних актів законодавства. Місцеве самоврядування в Україні та європейських країнах. Наднаціональний аспект взаємодії публічних адміністрацій європейських країн – взаємодія в Європейському адміністративному просторі.

Практичне заняття № 3 «Організація публічної адміністрації» (продовження): 1) місцеве самоврядування в Україні; 2) організація публічної адміністрації в зарубіжних країнах: характеристика основних актів законодавства; 3) наднаціональний аспект взаємодії публічних адміністрацій європейських країн – взаємодія в Європейському адміністративному просторі.

Завдання для самостійної роботи студентів: *Теоретична частина:* 1) поняття публічної адміністрації; 2) система органів виконавчої влади з т.з. системного підходу; 3) адміністративно-територіальний устрій України; 4) проблеми формування територіальних громад та розвитку місцевого самоврядування. *Практична частина:* розв'язати ситуаційні завдання: 1) Міністерство фінансів України отримало вказівку Президента України щодо укладання адміністративного договору з кількома іншими міністерствами щодо будівництва стадіону. На Вашу думку, чи має право Президент України надавати такі вказівки? В якій формі? В якій сфері? Чи зобов'язано міністерство ініціювати укладання такого адміністративного договору? 2) адміністративна реформа в країні С. призвела до утворення великої кількості міністерств (понад 30). Яким чином Ви б могли запропонувати поліпшити ситуацію з урахуванням сучасного досвіду організації центральних органів виконавчої влади в європейських країнах? Яка кількість міністерств, на Вашу думку, потрібна в Україні?

Лекція 4. Діяльність публічної адміністрації: загальна характеристика: Характеристика функцій публічної адміністрації, їх взаємозв'язку з функціями правової, демократичної держави. Публічно-сервісна спрямованість функцій публічної адміністрації. Основні проблеми запровадження публічної адміністрації в Україні. Характеристика актів законодавства, що визначають загальні засади формування, компетенцію та повноваження органів публічної адміністрації.

Практичне заняття (семінар) № 4 «Діяльність публічної адміністрації: загальна характеристика»: 1) характеристика функцій публічної адміністрації, їх взаємозв'язку з функціями правової, демократичної держави; 2) публічно-сервісна спрямованість функцій публічної адміністрації; 3) основні проблеми запровадження публічної адміністрації в Україні; 4) характеристика актів законодавства, що визначають загальні засади формування, компетенцію та повноваження органів публічної адміністрації.

Завдання для практичних занять. *Теоретична частина:* 1) компетенція міністра; 2) порядок призначення та склад кабінету міністра в зарубіжних країнах. *Практична частина:* розв'язування ситуаційних завдань: 1) Наказ Міністерства юстиції України був підписаний керівником апарату міністерства. Міністр в цей час був у закордонному відрядженні. Після повернення з відрядження міністр не визнав дійсності цього наказу і видав новий. Який наказ, на Ваш погляд, матиме юридичну силу? Хто уповноважений підписувати накази міністерства в зарубіжних країнах?

Лекція 5. Діяльність публічної адміністрації: загальна характеристика (продовження). Акти публічної адміністрації: характеристика основних видів. Оскарження актів публічної адміністрації. Порівняльно-правова характеристика правового регулювання порядку прийняття, виконання та оскарження актів публічної адміністрації. Локальні акти публічної адміністрації та наближення надання адміністративних послуг до кінцевих споживачів (рекомендації Ради Європи).

Лекція 6. Європейське адміністративне право: формування європейського адміністративного права. Відмежування від європейського права та права Європейського Союзу. Характеристика правовідносин, що регулюються європейським адміністративним правом. Принципи європейського адміністративного права. Суб'єкти європейського адміністративного права. Особливості участі громадян у взаємостосунках з інституціями Європейського Союзу. Участь приватних осіб у прийнятті рішень інституціями Європейського Союзу.

Лекція 7. Європейська адміністративна конвергенція та Європейський адміністративний простір. Євроінтеграційні процеси в Європі в середині ХХ століття, формування Європейського правового простору. Принципи Європейського адміністративного простору. Уніфікація засад діяльності органів публічної адміністрації. Європейська адміністративна конвергенція. Кодифікація загальних матеріальних та процедурних принципів-вимог до діяльності органів публічної адміністрації (Модельний кодекс належної адміністрації). Рекомендації Ради Європи. Дослідження Групи СІГМА, ОЕСР.

Практичне заняття (семінар) № 5 Європейська адміністративна конвергенція та Європейський адміністративний простір: 1) євроінтеграційні процеси в Європі в сер. ХХ століття, формування Європейського правового простору; 2) принципи Європейського адміністративного простору; 3) уніфікація

засад діяльності органів публічної адміністрації; 4) європейська адміністративна конвергенція; 5) кодифікація загальних матеріальних та процедурних принципів-вимог до діяльності органів публічної адміністрації (проект Модельного кодексу належної адміністрації); 6) рекомендації Ради Європи. Дослідження Групи СІГМА, ОЕСР.

Лекція 8. Європейські стандарти діяльності публічної адміністрації. Уніфікація вимог щодо діяльності органів публічної влади. Рекомендації Ради Європи, що визначають основні вимоги до публічних органів влади. Поняття та принципи належного урядування (good governance). Належна адміністрація (good administration). Модельний кодекс належної адміністрації. Кодифікація взаємостосунків органів публічної влади з громадянами. Спрощення порядку звернення до органів публічної влади. Запровадження дієвих механізмів оскарження рішень, дій, бездіяльності органів публічної адміністрації. Європейський Омбудсмен і Кодекс належної адміністративної поведінки.

Модульна контрольна робота за змістовним модулем № 1 «Адміністративне право в умовах європейської адміністративної конвергенції та глобалізації» 6 год.

Змістовний модуль № 2 «Порівняльно-правова характеристика основних інститутів адміністративного права»:

Лекція 9. Публічна служба: Інститут публічної служби. Державна служба в Україні. Проблеми становлення публічно-правового інституту. Публічна служба в європейських країнах. Політичні та адміністративні посади. Ранги, класи в публічній службі. Дисциплінарна відповідальність державних службовців та інші види юридичної відповідальності. Відшкодування шкоди, заподіяної посадовою особою органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування.

Практичне заняття № 6 «Публічна служба»: 1) інститут публічної служби; 2) державна служба в Україні. Проблеми становлення публічно-правового інституту. 3) публічна служба в європейських країнах. 4) політичні та адміністративні посади. 5) ранги, класи в публічній службі. 6) дисциплінарна відповідальність державних службовців та інші види юридичної відповідальності. 7) відшкодування шкоди, заподіяної посадовою особою органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування.

Завдання для практичних занять. Теоретична частина: 1) відмінність державної служби від публічної служби; 2) різні види служб, що відносяться до публічної служби в європейських країнах. **Практична частина:** 1) вирішити ситуаційні завдання: Порівняти правовий статус міністра та державного службовця, визначити вид посади, обсяг компетенції, види юридичної відповідальності; 2) якби лікарі та вчителі відносилися за українським законодавством до державних службовців, яким би, на Ваш погляд, був їх правовий статус та матеріальне забезпечення (залучити досвід Французької республіки).

Лекція 10. Адміністративні провадження: Поняття та класифікація адміністративних проваджень у вітчизняній адміністративно-правовій науці. Підходи європейських вчених до визначення видів адміністративних проваджень, їх співвідношення з поняттям адміністративного процесу, адміністративних процедур тощо. Ознайомлення з положеннями актів законодавства зарубіжних країн, що визначають загальні засади правового регулювання адміністративних проваджень.

Лекція 11. Адміністративні провадження (продовження): Правове регулювання основних видів спірних та безспірних проваджень: порівняльно-правова характеристика. Розгляд основних положень актів законодавства, що регулюють порядок надання адміністративних послуг, прийняття рішень в адміністративних справах, що не мають сервісного характеру, порядку притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб органів публічної влади.

Лекція 12. Кодифікація адміністративних процедур: Адміністративні процедури як самостійний вид адміністративних проваджень: теоретико-правові засади. Правове регулювання адміністративних процедур в Україні та в європейських країнах та їх основними видами. Внутрішньо-адміністративні процедури. Зовнішні адміністративні процедури (взаємостосунки з іншими органами публічної влади, інститутами громадянського суспільства, особами публічного та приватного права). Сучасні підходи до кодифікації адміністративних процедур в зарубіжних країнах: спеціальні закони, кодифіковані акти законодавства, адміністративні регламенти тощо.

Практичне заняття (семінар) № 7 «Кодифікація адміністративних процедур»: 1) адміністративні процедури як самостійний вид адміністративних проваджень: теоретико-правові засади; 2) правове регулювання адміністративних процедур в Україні та в європейських країнах та їх основними видами; 3) внутрішньо-адміністративні процедури; 4) зовнішні адміністративні процедури (взаємостосунки з іншими органами публічної влади, інститутами громадянського суспільства, особами публічного та приватного права); 5) сучасні підходи до кодифікації адміністративних процедур в зарубіжних країнах: спеціальні закони, кодифіковані акти законодавства, адміністративні регламенти тощо.

Завдання для практичних занять. Теоретична частина: 1) поняття адміністративної процедури в актах законодавства Німеччини, Франції, Російської Федерації; 2) принципи адміністративної процедури: теоретико-правова характеристика. **Практична частина:** розв'язування ситуаційних завдань: 1) підприємство Х. звернулося до Державного реєстратора з проханням зареєструвати свій структурний підрозділ як юридичну особу, подало необхідні документи. Державний реєстратор відмовився прийняти документи на тій підставі, що на його думку, це неможливо. Відповідь надано в письмовій формі, із зазначенням статей законів, якими підтверджується думка державного реєстратора. Чи вправі державний реєстратор відмовити у прийнятті документів? Який порядок розгляду справи для реєстраційних проваджень? Чи були порушені процедурні принципи? 2) громадянин С. не був заслуханий при прийнятті індивідуального адміністратив-

ного акта щодо нього. Чи вправі він оскаржити прийнятий адміністративний акт? До якого суду він має право подати позов? 3) оскарження адміністративного акта керівнику цього ж органу видається громадянам не завжди ефективним. Чи поділяєте Ви цю точку зору? Наведіть аргументи.

Лекція 13. Адміністративні послуги: поняття та основні види. Поняття адміністративної послуги. Класифікація адміністративних послуг (за об'єктами надання, за суб'єктами надання, за сферами надання адміністративних послуг тощо). Місце адміністративних послуг в публічно-сервісній діяльності органів публічної адміністрації (порівняльно-правовий аспект). Кодифікація адміністративних проваджень з надання адміністративних послуг. Вітчизняний та зарубіжний досвід удосконалення правозастосовчої практики. Діяльність публічно-сервісних центрів з надання комплексу публічних послуг населенню (функціонування єдиних вікон, багатофункціональних центрів). Спрощення порядку надання адміністративних послуг (аналіз європейської практики).

Лекція 14. Адміністративні договори: Поняття адміністративного договору. Правове регулювання укладання та виконання адміністративних договорів за Кодексом адміністративного судочинства України. Підготовка проекту Закону України «Про адміністративні договори». Досвід провідних зарубіжних країн щодо правового регулювання порядку укладання, виконання адміністративних договорів. Класифікація адміністративних договорів. Розмежування юрисдикції загальних та адміністративних судів з розгляду спорів, що виникають з укладання, виконання адміністративних договорів.

Лекція 15. Адміністративна відповідальність: Інститут адміністративної відповідальності в Україні та провідних європейських країнах. Поняття політичної відповідальності. Підстави розмежування адміністративної та інших видів юридичної відповідальності. Загальні засади притягнення до адміністративної відповідальності та юрисдикція національних судів щодо розгляду різних категорій спорів. Кодифікація адміністративних правопорушень. Кодифікація адміністративних деліктів. Кодекси етики державної служби та особливості притягнення до різних видів юридичної відповідальності державних службовців.

Практичне заняття № 8 «Адміністративна відповідальність»: 1) інститут адміністративної відповідальності в Україні та провідних європейських країнах; 2) поняття політичної відповідальності; 3) підстави розмежування адміністративної та інших видів юридичної відповідальності; 4) загальні засади притягнення до адміністративної відповідальності та юрисдикція національних судів щодо розгляду різних категорій спорів; 5) кодифікація адміністративних правопорушень; кодифікація адміністративних деліктів; 6) кодекси етики державної служби та особливості притягнення до різних видів юридичної відповідальності державних службовців.

Завдання для практичних занять. Теоретична частина: 1) адміністративні правопорушення та адміністративні делікти: ознаки розмежування; 2) європейський досвід кодифікації адміністративних деліктів та пропозиції для України; 3) порівняльно-правова характеристика загальних засад накладення адміністративних стягнень.

Лекція 16. Адміністративні правопорушення та адміністративні делікти. Поняття адміністративного правопорушення, його склад. Ступінь суспільної небезпечності як основний критерій розмежування злочинів, адміністративних правопорушень. Європейський досвід кодифікації адміністративних деліктів та пропозиції для України. Проект Кодексу України про адміністративні проступки. Загальні положення Кодексу України про адміністративні правопорушення. Порівняльно-правова характеристика загальних засад накладення адміністративних стягнень.

Лекція 17. Адміністративна юстиція: Поняття адміністративної юстиції та її значення для захисту прав, інтересів приватних осіб. Порівняльно-правова характеристика порядку судового оскарження рішень, дій, бездіяльності органів публічної адміністрації. Адміністративна юстиція в європейських країнах. Судовий контроль за актами публічної адміністрації. Основні категорії спорів, підсудних адміністративним судам. Розмежування юрисдикції конституційного, адміністративного та цивільного суду. Проблемні питання тлумачення та застосування понятійного апарату, використаного у Кодексі адміністративного судочинства України.

Практичне заняття (семінар) № 9 «Адміністративна юстиція»: 1) поняття адміністративної юстиції та її значення для захисту прав, інтересів приватних осіб; 2) порівняльно-правова характеристика порядку судового оскарження рішень, дій, бездіяльності органів публічної адміністрації; 3) адміністративна юстиція в європейських країнах; 4) судовий контроль за актами публічної адміністрації; 5) основні категорії спорів, підсудних адміністративним судам; 6) розмежування юрисдикції конституційного, адміністративного та цивільного суду; 7) проблемні питання тлумачення та застосування понятійного апарату, використаного у Кодексі адміністративного судочинства України.

Завдання для практичних занять. Теоретична частина: 1) юрисдикція адміністративних судів в Україні та європейських країнах; 2) суб'єкт владних повноважень – характеристика дефініції Кодексу адміністративного судочинства України.

Модульна контрольна робота № 2 за змістовним модулем № 2 «Порівняльно-правова характеристика основних інститутів адміністративного права».

Як видно з представленої навчальної програми, вивчення даної дисципліни пропонується проводити з урахуванням деяких недостатньо досліджених українською адміністративно-правовою доктриною понять. Зокрема, потребують окремого пояснення розмежування глобального, європейського адміністративного права та адміністративного права національного рівня. Пропонується наступне визначення згаданих понять:

1) Глобальне адміністративне право – провідна галузь права глобального рівня, якою врегульовуються правовідносини за участю специфічних суб'єктів глобального адміністративного права (міждержавні установи, неформальні міжурядові організації, урядові національні установи, публічно-правові утворення та приватні суб'єкти, які виконують публічні функції транснаціональної адміністрації), діяльність яких регулює або має вплив на усі нижче визначені рівні адміністрацій (міжнародний, національний, регіональний, локальний) та колективи, громади, що лобюють публічні, локальні та інші інтереси в національних країнах, їх мережі, та взаємодію між ними.

Предмет глобального адміністративного права не обмежується діяльністю транснаціональної адміністрації та взаємостосунками між суб'єктами глобального адміністративного права різних рівнів, цим правом опосередковуються і відносини означених суб'єктів з зовнішнім середовищем (наприклад, приватними невладними суб'єктами з приводу виконання окремих складових функцій чи делегування окремих повноважень). Також до глобального адміністративного права відноситься вивчення питань форм та методів впливу, адекватних засобів впливу транснаціональних адміністрацій; гарантії справедливого порядку прийняття суб'єктами глобального адміністративного права (особливо на глобальному та міжнародному рівнях) правил та рішень, що мають загальний характер; визначення підстав та органів уповноважених переглядати такі рішення; а також питання притягнення до відповідальності відповідних суб'єктів глобального адміністративного права.

2) Європейське адміністративне право – самостійна наука і галузь права, що почала виокремлюватися наприкінці 80-х рр. XX століття як закономірний результат європейських адміністративних конвергентних процесів, спрямованих на зменшення розбіжностей та невідповідностей в адміністративній структурі та налагодженню зв'язків між формально відокремленими публічними адміністраціями європейських країн.

Європейське адміністративне право відрізняється від національного адміністративного права європейських країн за наступними ознаками: 1) змішаною структурою європейської адміністрації, до якої відносяться органу управління наднаціонального та національного рівня; 2) наявністю, переважно, тристоронніх відносин, наприклад, між громадянином, Європейською Комісією та національними органами державного управління. У національному ж адміністративному праві характерні, як правило, двосторонні адміністративні правовідносини між громадянином та національними органами державного управління.

На основі європейського адміністративного права формуються та запроваджуються у правозастосовчу практику країн-членів Європейського Союзу уніфіковані вимоги-принципи, правила взаємостосунків органів публічної влади з особами публічного і приватного права. Європейське адміністративне право та однієї-менні принципи відіграють важливу роль в уніфікації зовнішньої діяльності публічних адміністрацій європейських країн, першочергово – у взаємостосунках з громадянами. Окремі принципи європейського адміністративного права дістали закріплення в Модельному кодексу належної адміністрації. Вбачається, що розробка національного Кодексу належної адміністрації та врахування принципів європейського адміністративного права виступають основними напрямками оновлення доктринальних засад діяльності вітчизняних органів виконавчої влади, визначаються орієнтирами удосконалення правотворчої та правозастосовчої практики в Україні.

3) Європейський адміністративний простір – юридична категорія, що використовується для позначення складної, цілісної, диференційованої та динамічної системи міжнародного співробітництва публічних адміністрацій європейських держав, покликана забезпечувати однакову реалізацію прав громадян та юридичних осіб, створених в межах Європейського Союзу, а також забезпечувати ефективно та якісне надання адміністративних послуг. Слід підкреслити, що до принципів Європейського адміністративного простору не відносяться всі без винятку принципи адміністративного права окремо взятих європейських держав. До принципів Європейського адміністративного простору відносяться лише ті з них, які відповідають цілям та завданню створення ЄАП.

Огляд монографічних досліджень, навчальних посібників та курсів лекцій з навчальної дисципліни «Порівняльне адміністративне право». Впродовж останнього десятиріччя в українській науці адміністративного права значну роль вивченню порівняльно-правового аспекту становлення ключових інститутів адміністративного права приділяли В. Б. Авер'янов, І. А. Грицяк, Н. В. Гнидюк, А. А. Пухтецька, В. П. Тимошук, А. М. Школик.

В європейських країнах проведено комплексні науково-практичні дослідження та розроблені методичні рекомендації щодо входження до Європейського адміністративного простору країн-кандидатів на вступ до Європейського Союзу, що становить особливий інтерес для України. Зокрема, особливу доцільно приділити працям зарубіжних дослідників Ж. Булуа, Р.-М. Шевальє, К. Демке, К. д'Орта, Ж. Фурнье, Г. Граббе, Ж. Гессе, К. Нілла, К. Ніццо, Й. П. Олсена, Ж. Зіллера та ін.

Теоретичні засади формування глобального адміністративного права викладені у працях відомих зарубіжних вчених та дослідників у сферах міжнародного адміністративного права, європейського адміністративного права: Ф. Бігнамі, Т. Вюте, Р. Гранта, Д. Диженгауса, Р. Д. Кананеа, С. Касіса, М. Кеніх-Арчібугі, Р. Кеохейна, Б. Кінгсбері, У. Матлі, П. Негулеско, О. Райніша, К. Уелленса, К. Штруппа, А. Харрелла, Д. Хелда, Е. Чіті та ін. У вітчизняних дослідженнях відносини, що віднесені до досліджуваного поняття переважно вивчаються міжнародним правом та порівняльним правознавством для розвитку фундаментальних галузей права.

З огляду на вищевикладене, необхідно визначити основні напрями подальшого удосконалення методичних підходів до вивчення навчальної дисципліни «Порівняльне адміністративне право»:

1) врахувати як самостійну складову предмету навчальної дисципліни «Порівняльне адміністративне право» тематичні блоки (лекційні та семінарські заняття), присвячені вивченню європейського адміністративного права та глобального адміністративного права, розмежування їх з предметом європейського права; принципи європейського адміністративного права, Європейського адміністративного простору як важливі орієнтири подальшого проведення адміністративної реформи в сфері зовнішньої діяльності органів публічної адміністрації з громадянами;

2) визначити структуру навчальної дисципліни «Порівняльне адміністративне право» з урахуванням пропорційного розподілу лекційних та семінарських занять, присвячених вивченню ключових інститутів адміністративного права, що вивчаються в Україні з урахуванням трансформації предмету адміністративного права та виокремлення «сервісної складової», що з необхідністю передбачає приділення окремої уваги вивченню класифікації адміністративних проваджень в Україні за в зарубіжних країнах (на основі базової класифікації, запропонованої С. Касісом щодо розмежування адміністративних проваджень на спірні та безспірні);

3) з огляду на розбіжність в інтерпретації змісту ключових категорій та різні підходи до класифікації державно-правових явищ у зарубіжних країнах та в Україні, необхідно проводити навчально-методичні тренінги, круглі столи для обміну досвідом викладання циклу адміністративно-правових дисциплін порівняльно-правового напрямку з метою вироблення спільних концептуальних та методологічних вказівок, підготовки навчальних посібників, колективних монографій, необхідних для забезпечення якісного, ефективного та результативного опанування студентами вищих навчальних закладів України складним та багатоаспектним правовим масивом знань про основи організації та діяльності органів публічної адміністрації в континентальній правовій системі, основи їх правового регулювання, що становить основу предмету науки адміністративного права.

Резюме

Пухтецька А. А. Порівняльне адміністративне право як навчальна дисципліна: методика викладання циклу лекцій.

У статті представлено авторський підхід до визначення предмету, завдань, структури навчальної дисципліни «Порівняльне адміністративне право», вмінь та навичок студентів, що вимагаються в результаті опанування даною навчальною дисципліною, сформульовано методичні рекомендації до вдосконалення підготовки навчально-методичного забезпечення викладання означеної навчальної дисципліни у вищих юридичних закладах України.

Запропоновано виокремлення у якості самостійної складової предмета навчальної дисципліни «Порівняльне адміністративне право» вивчення європейського адміністративного права, глобального адміністративного права, їх розмежування з національним адміністративним правом, а також вивчення сформульованих означеними рівнями застосування адміністративно-правових норм стандартів взаємодії органів публічної адміністрації з приватними особами.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративна відповідальність, адміністративні провадження, адміністративні процедури, адміністративні послуги, адміністративна юстиція, державна служба, державне управління, європейське адміністративне право, європейський адміністративний простір, європейські стандарти організації та діяльності публічної адміністрації, органи місцевого самоврядування, порівняльне адміністративне право, публічна адміністрація, система органів виконавчої влади.

Резюме

Пухтецькая А. А. Сравнительное административное права как учебная дисциплина: методика преподавания цикла лекций.

В статье представлен авторский подход к определению предмета, задач, структуры учебной дисциплины «Сравнительное административное право», знаний и практических навыков студентов, требуемых по окончании изучения данной учебной дисциплины, сформулированы методические рекомендации с целью усовершенствования подготовки учебно-методического обеспечения преподавания упомянутой учебной дисциплины в высших юридических учебных заведениях Украины.

Предложено выделение в качестве самостоятельной составляющей предмета учебной дисциплины «Сравнительное административное право» изучение европейского административного права, глобального административного права, их разграничения с национальным административным правом, а также изучение сформулированных представленными уровнями применения административно-правовых норм стандартов взаимодействия органов публичной власти с частными лицами.

Ключевые слова: административное право, административная ответственность, административные производства, административные процедуры, административные услуги, административная юстиция, государственная служба, государственное управление, европейское административное право, европейское административное пространство, европейские стандарты организации и деятельности публичной администрации, органы местного самоуправления, сравнительное административное право, публичная администрация, система органов исполнительной власти.

Summary

Pukhtetska A. Comparative administrative law as a legal discipline: methodological approach to lecturing.

This article reveals an author's approach to definition of the subject, main goals, the structure of the legal discipline "Comparative administrative law", demands to the knowledge & capacities achieved by the students in the result of learning.

ning the represented course, as well as the formed methodological proposals & recommendations for improvement of the existing approaches to lecturing the course at the higher legal institutions of Ukraine.

Here's been proposed to define as a separate part of the subject of legal discipline "Comparative administrative law" lecturing on the European administrative law, global administrative law, their distinguishing with the national administrative law, as well as understanding the formed by these levels peculiarities of administrative legal norms realization as a ground for further formulation of common principles and standards for external counteraction of public administration bodies with private persons.

Key words: administrative law, administrative responsibility, administrative proceedings, administrative services, administrative justice, public service, state governance, European administrative law, European administrative space, European standards for organization & functioning of public administration bodies, local self-governance bodies, comparative administrative law, public administration, system of executive authorities.

Отримано 5.03.2013

УДК 35.078.1 + УДК 342.9

Т. М. АЛФЬОРОВА

Тетяна Миколаївна Алфьорова, здобувач Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ ПРАЦІВНИКАМИ ДАІ МВС УКРАЇНИ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ

Державна автомобільна інспекція Міністерства внутрішніх справ України (далі – ДАІ МВС України), незважаючи на те, що призначенням діяльності підрозділів міліції є забезпечення верховенства закону у сфері захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, що проголошено відповідно до Указу Президента України від 6 квітня 2011 р. № 383/2011¹, продовжує залишатися у «антирейтингу» підрозділів міліції, що найбільш часто порушують права особи при застосуванні заходів адміністративного примусу.

Метою даної статті є характеристика видів заходів адміністративного примусу, що можуть застосовуватись працівниками ДАІ МВС України, та виявлення окремих проблем такої правозастосовної практики і пошук шляхів їх вирішення. Предметом роботи автор висуває суспільні відносини, пов'язані із застосуванням заходів адміністративного примусу підрозділами ДАІ МВС України.

У працях В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, В. М. Бевзенка, Ю. П. Битяка, В. В. Доненка, І. П. Голосніченка, Є. В. Додіна, С. В. Ківалова, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, Р. М. Мельника, Т. П. Мінки, В. К. Шкарупи та ін. достатньо детально розробляється концепція адміністративного примусу, що, як правило, розуміється як владне, здійснюване в односторонньому порядку та передбачених правовими нормами випадках застосування від імені держави до суб'єктів правовідносин, по-перше, заходів попередження, по-друге, заходів припинення правопорушень, по-третє, заходів відповідальності за порушення нормативно-правових установлень².

Виділяються погляди О. Банчука, І. Коліушка, які зазначають, що засоби адміністративного примусу передусім спрямовані на забезпечення реалізації адміністративних актів та притягнення до відповідальності винних осіб³. Таке розуміння концепції адміністративного примусу є, на наш погляд, занадто вузьким і охоплюється фактично поняттям адміністративної відповідальності, тому з ним у цілому не можна погодитися.

Єдиного нормативно-правового акта, який би систематизував як застосування засобів адміністративного примусу працівниками ДАІ МВС України, так і в цілому міліцією ще й досі не існує, незважаючи на численні нормопроєкти та на нагальну необхідність прийняття Закону України «Про адміністративний примус», про що неодноразово підкреслювалось у літературі⁴ та обумовлено потребами юридичної практики.

Отже, заходи адміністративного примусу прийнято поділяти на заходи адміністративного попередження, припинення та адміністративного стягнення. При цьому адміністративно-запобіжними заходами вважається комплекс заходів примусового характеру, які застосовуються в правоохоронній діяльності міліції для виявлення, профілактики, попередження правопорушення, забезпечення громадської безпеки і громадського порядку повсякденно та в разі різних надзвичайних обставин, а цілями адміністративного припинення є примусове припинення порушень правових норм, забезпечення наступного застосування заходів юридичної відповідальності до порушника; усунення шкідливих наслідків правопорушення; відновлення колишнього правомірного стану тощо⁵.

У своїй адміністративно-юрисдикційній діяльності працівники ДАІ МВС України мають право застосовувати всі три підгрупи заходів адміністративного примусу.