



Адміністративне ПРАВО і ПРОЦЕС

№ 1(3)/2013

НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ ЖУРНАЛ

ISSN 2227-796X

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

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

Видається чотири рази на рік

Засновано 2012 року

*Журнал внесений до Index
Copernicus International*

INDEX  COPERNICUS
INTERNATIONAL

Адреса редакційної колегії:

*вул. Володимирська, 60,
м. Київ, 01601, Україна*

*Тел. відповідального секретаря:
(044) 239 34 94*

e-mail: admin.pravo@ukr.net

Затверджено:

*Вченою радою юридичного факультету
28.03.13 року (протокол № 6)*

Зареєстровано:

*Державною реєстраційною
службою України.*

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

Засновник та видавець:

*Київський національний університет
імені Тараса Шевченка,
Видавничо-поліграфічний центр
«Київський університет».*

*Свідоцтво внесено до Державного
реєстру ДК № 1103 від 31.10.02*

Адреса видавця:

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

Редакційна рада

Гриценко І. С.	доктор юридичних наук, професор (головний редактор)
Бевзенко В. М.	доктор юридичних наук, доцент (за- ступник головного редактора)
Мельник Р. С.	доктор юридичних наук, старший науковий співробітник (заступник головного редактора)
Марценюк Р. О.	кандидат історичних наук, (відпо- відальний секретар)
Волосенко І. В.	кандидат юридичних наук
Берlach А. І.	доктор юридичних наук, професор
Голосніченко І. П.	доктор юридичних наук, професор
Гуржій Т. О.	доктор юридичних наук, старший науковий співробітник
Діхтієвський П. В.	доктор юридичних наук, професор
Калааянов Д. П.	доктор юридичних наук, професор
Коломосць Т. О.	доктор юридичних наук, професор
Колпаков В. К.	доктор юридичних наук, професор
Комзюк А. Т.	доктор юридичних наук, професор
Кузніченко С. О.	доктор юридичних наук, професор
Лук'янець Д. М.	доктор юридичних наук, професор
Томас Манн	доктор юридичних наук, професор
Остапенко О. І.	доктор юридичних наук, професор
Приймаченко Д. В.	доктор юридичних наук, професор
Селіванов А. О.	доктор юридичних наук, професор
Старілов Ю. М.	доктор юридичних наук, професор
Чуприс О. І.	доктор юридичних наук, доцент
Шлоер Бернард	доктор права, професор
Ярмакі Х. П.	доктор юридичних наук, професор

ЗМІСТ
НА ЧАСІ

Мельник Р. С.
Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації..... 8

ЗАГАЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

Лекарь С. І.
Місце адміністративно-правового механізму забезпечення економічної безпеки держави у системі державно-правового механізму 15

Школик А. М.
Правове регулювання відкликання адміністративних актів..... 21

Басов А. В.
Поняття «обмеження» як юридична категорія: теоретичний аспект..... 27

ОСОБЛИВЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

АДМІНІСТРАТИВНО-ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО

Буткевич С. А.
Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, як суб'єкт державного фінансового моніторингу..... 34

Петров Є. В.
Право Європейського Союзу як джерело адміністративно-господарського права..... 44

ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Пионка А. В.
Пенсійне забезпечення працівників органів прокуратури України..... 51

Зінов П. І.
Нормативно-правове регулювання матеріального забезпечення працівників ОВС: системний підхід..... 58

ФІНАНСОВЕ ПРАВО

Дмитренко Ю. М.
Правові засоби регулювання грошового обігу в Україні..... 65

ПОДАТКОВЕ ПРАВО

Радишевська О. Р.
Сплата податків і податкова мораль: соціально-правовий аспект..... 74

СЛУЖБОВЕ ПРАВО

Безпалова О. І.
Пріоритетні напрямки діяльності органів прокуратури України як суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави..... 81

Аніщенко Т. С.
Джерела службового права: поняття та види..... 89

ПОЛЩЕЙСЬКЕ ПРАВО

Іванова Л. Ю.

Адміністративна послуга як правова форма адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ 99

ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

ІСТОРІЯ ВІТЧИЗНЯНОЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ

Гриценко І. С.

Історичні передумови запровадження адміністративної юстиції: українська традиція 107

ОСОБЛИВА ЧАСТИНА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

ПРОВАДЖЕННЯ В ПОДАТКОВИХ СПОРАХ

Бевзенко В. М.

Захист в адміністративному судочинстві України прав платників податків від дій органів Державної податкової служби 122

ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА І ПРОЦЕСУ ОЧИМА ПРАКТИКІВ

Іванищук А. А.

Зміст адміністративно-правового регулювання діяльності судової гілки влади 136

ЗАРУБІЖНІ АВТОРИ

Наджафгулієв Р. І.

Специфіка системних гарантій адміністративно-правового статусу біженців і вимушених переселенців 146

Амельчаков І. Ф., Карагодін О. В.

Організаційні основи вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ щодо профілактики правопорушень в житловому секторі 154

Кальц В.

Адміністративне судочинство Німеччини та його функціонування 160

Круль С.

Ухвала про зупинення певних дій суб'єктів владних повноважень у системі попереднього правового захисту «Положення про адміністративні суди» 166

РЕЦЕНЗІЇ

Комзюк Л. Т.

Грунтовне дослідження словацького медіа-права 174

ЗАКОНОДАВЧІ ІНІЦІАТИВИ

Проект закону про внесення змін до конституції України щодо посилення гарантій незалежних суддів 177

СУДОВА ПРАКТИКА В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ

Постанова пленуму вищого адміністративного суду України «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» від 20 травня 2013 року № 8 182

СОДЕРЖАНИЕ

АКТУАЛЬНО

<i>Мельник Р. С.</i> Категория «публичное управление» в новой интерпретации	8
--	---

ОБЩЕЕ АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

<i>Лекарь С. И.</i> Место административно-правового механизма обеспечения экономической безопасности государства в системе государственно-правового механизма	15
<i>Школык А. М.</i> Правовое регулирование отзыва административных актов.....	21
<i>Басов А. В.</i> Понятие «ограничение» как юридическая категория: теоретический аспект	27

ОСОБЕННОЕ АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

АДМИНИСТРАТИВНО-ХОЗЯЙСТВЕННОЕ ПРАВО

<i>Буткевич С. А.</i> Национальная комиссия, осуществляющая государственное регулирование в сфере рынков финансовых услуг, как субъект государственного финансового мониторинга	34
<i>Петров Е. В.</i> Право Европейского Союза как источник административно- хозяйственного права	44

ПРАВО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

<i>Пишонка А. В.</i> Пенсионное обеспечение работников органов прокуратуры Украины	51
<i>Зинов П. И.</i> Нормативно-правовое регулирование материального обеспечения сотрудников ОВД: системный подход	58

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

<i>Дмитренко Ю. Н.</i> Правовые способы регулирования денежного обращения в Украине.....	65
---	----

НАЛОГОВОЕ ПРАВО

<i>Радышевская О. Р.</i> Уплата налогов и налоговая мораль: социально-правовой аспект.....	74
---	----

СЛУЖЕБНОЕ ПРАВО

<i>Беспалова О. И.</i> Приоритетные направления деятельности органов прокуратуры Украины как субъекта реализации правоохранительной функции государства.....	81
<i>Анищенко Т. С.</i> Источники служебного права: понятие и виды	89

ПОЛИЦЕЙСКОЕ ПРАВО

Иванова Л. Ю.

Административная услуга как правовая форма административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел 99

ОБЩАЯ ЧАСТЬ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

ИСТОРИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ

Гриценко И. С.

Исторические предпосылки внедрения административной юстиции: украинская традиция 107

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

ПРОИЗВОДСТВО В НАЛОГОВЫХ СПОРАХ

Бевзенко В. М.

Защита в административном судопроизводстве Украины прав налогоплательщиков от действий органов Государственной налоговой службы 122

ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА ГЛАЗАМИ ПРАКТИКОВ

Иванищук А. А.

Содержание административно-правового регулирования деятельности судебной ветви власти 136

ЗАРУБЕЖНЫЕ АВТОРЫ

Наджафгулиев Р. И.

Специфика системных гарантий административно-правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев 146

Амельчаков И. Ф., Карагодин А. В.

Организационные основы совершенствования деятельности органов внутренних дел по профилактике правонарушений в жилом секторе 154

Кальц В.

Административное судопроизводство Германии и его функционирование 160

Круль С.

Постановление о приостановлении определенных действий субъектов властных полномочий в системе предыдущей правовой защиты «Положения об административных судах» 166

РЕЦЕНЗИИ

Комзюк Л. Т.

Основательное исследование словацкого медиа права 174

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ

Проект закона о внесении изменений в конституцию Украины об усилении гарантий независимости судей 177

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА В АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛАХ

Постановление пленума высшего административного суда Украины «О некоторых вопросах юрисдикции административных судов» от 20 мая 2013 года № 8 182

CONTENTS

CURRENT ISSUES

- Melnyk R. S.*
Category of «Public Administration» in a New Interpretation 8

GENERAL ADMINISTRATIVE LAW

- Lekar S. I.*
Administrative Legal Mechanism and its Role in Ensuring of the Economic
Security of the State in the System of the State Legal Mechanism 15
- Shkolyk A. M.*
Legal Regulation of Administrative Acts' Withdrawal 21
- Basov A. V.*
The Concept of «Restriction» as a Legal Category: Theoretical Aspect 27

SPECIAL ADMINISTRATIVE LAW

ADMINISTRATIVE AND COMMERCIAL LAW

- Butkevich S. A.*
The National Commission, Which Carries out the State Regulation
of the financial services' Markets, as the Subject of the State 34
Financial Monitoring
- Petrov E. V.*
Law of the European Union as a Source of Administrative
and Commercial Law 44

SOCIAL SECURITY LAW

- Pshonka A. V.*
Pension Benefits of Employees of the State Prosecutor's Office of Ukraine 51
- Zinov P. I.*
Laws and Regulations Affecting the Financial Security of the Workers of the State Execution
Services: Systematical Approach 58

FINANCIAL LAW

- Dmytrenko Yu. M.*
Legal Means of Regulating the Money Circulation in Ukraine 65

TAX LAW

- Radyshevska O. R.*
Payment of Taxes and Tax Morale: the Socio-legal Aspect 74

LAW OF PUBLIC SERVICE

- Bespalova O. I.*
Priority Action Areas of the State Prosecutor's Office as a Subject 81
of the Law Enforcement of the State.
- Anishchenko T. S.*
Sources of the Law of Public Service: Definition and Types 89

POLICE LAW

Ivanova L. Yu.

Administrative Services as a Legal Form of Administrative
and Jurisdictional Activities of Internal Affairs..... 99

GENERAL ADMINISTRATIVE PROCESS

HISTORY OF NATIVE ADMINISTRATION OF JUSTICE

Gritsenko I. S.

Historical Background of the Introduction of the Administrative Justice:
Ukrainian Tradition..... 107

ANALYSIS OF JUDICIAL PRACTICE IN ADMINISTRATIVE CASES

Bevzenko V. M.

Protection of Taxpayers' Rights from the Actions of the State Tax Service
in the Administrative Proceedings..... 122

PROBLEMS OF MODERN ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS FROM A PRACTITIONER'S POINT OF VIEW

Ivanyschuk A. A.

The Content of the Administrative and Legal Regulation of the Judicial 136

FOREIGN AUTHORS

Najafgulyev R.

The Specific of the System Guarantees of the Administrative
and Legal Status of Refugees and Internally Displaced Persons..... 146

Amelchakov I. F., Karagodin A. V.

Organisational Measures on Improvement of Law Enforcement Agencies' Policing
in Preventing Crimes and Administrative Offences in Residential Areas 154

Kalts B.

Administrative Justice in Germany and Its Functioning 160

Krul S.

Restraining order to the State authorities in the System of Preliminary Injunctions According
to the Act on Regulation of the Administrative Courts 166

REVIEWS

Komzyuk L. T.

A Thorough Study of the Slovak Media Law 174

LEGISLATIVE INITIATIVES

A bill to amend the constitution of Ukraine on strengthening
the warranties of judicial independence 177

LITIGATION IN ADMINISTRATIVE CASES

Resolution of the plenum of the higher administrative court of Ukraine
«On some issues of jurisdiction of administrative courts»,
20 may 2013 № 8..... 182

КАТЕГОРІЯ «ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ» У НОВІЙ ІНТЕРПРЕТАЦІЇ

Стаття присвячена аналізу сутності та змісту категорії «публічне управління». Зазначене завдання вирішується крізь призму принципу розподілу влади. Визначається система суб'єктів публічного управління. Окрема увага приділяється розмежуванню публічного управління та політичної діяльності. Виділяються основні форми здійснення публічного управління.

Ключові слова: влада, публічне управління, розподіл влади, органи виконавчої влади.



**Мельник
Роман Сергійович**

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

Нині доволі часто в літературі з адміністративного права дискутується питання сутності та змісту категорії «публічне управління». Думки вчених відзначаються розмаїтістю. Та все ж найбільшого поширення поступово набуває теза, що публічне (державне) управління більше не може розглядатися як основний складовий елемент предмета правового регулювання адміністративного права. Автор цієї наукової гіпотези В. Б. Авер'янов писав наступне: «... всупереч стереотипному погляду, управлінські (точніше – державно-управлінські) відносини жодним чином не домінують у змісті предмета адміністративного права. Подібне домінування було типовим для правового регулювання у державі радянського періоду, оскільки тоді управління з її боку панувало фактично в усіх значущих сферах дії адміністративного права. Нині ситуація істотно змінилася: обсяг державного управління кардинальним чином звужився. Більшість суспільних відносин, що потрапляють під дію норм адміністративного права, не мають власне управлінської природи» [1, с. 244].

Зазначена наукова позиція, з одного боку, виглядає доволі переконливою та сучасною, оскільки на перший план висувається не примусова, а публічно-сервісна діяльність публічної адміністрації. Однак у ній можна знайти й певні вади, зокрема пов'язані з тим, що В. Б. Авер'янов розглядав управління, а з

ним і публічне (державне) управління виключно крізь призму примусу та підпорядкування. Так, учений писав, що управління це владно-організуючий вплив керуючих суб'єктів на спільну діяльність людей з метою їх впорядкування, координації та спрямування задля ефективного досягнення загальних (спільних) цілей і завдань цієї діяльності [1, с. 243; 2, с. 14–15]. Проте таке розуміння сутності управління є лише одним з можливих варіантів тлумачення зазначеної категорії. У даному випадку управління виступає синонімом категорії «влада», що здебільшого визначається як спосіб (можливість) одностороннього впливу суб'єкта влади на об'єкт влади з метою примушення останнього до певної поведінки або утримання від вчинення дій [3, с. 116].

Разом з цим влада далеко не завжди пов'язана з примусом. Нерідко вона реалізується через застосування інших механізмів – переконання, надання (виділення) матеріальних чи фінансових ресурсів тощо. А раз так, то й управління, яке має на меті досягнення певного стану суспільних відносин (вчинення дій або утримання від дій), також може здійснюватися у позапримусовому порядку. Тоді чи є сенс єдину за своєю сутністю управлінську діяльність диференціювати на власне управлінську та публічно-сервісну?

Відповідь на це питання є основною метою даної статті, у межах якої необхідно з'ясувати співвідношення категорій «публічне управління» та «державна влада», визначити коло суб'єктів публічного управління,

а також встановити можливі форми існування публічного управління.

Насамперед варто наголосити на тому, що категорія «публічне управління» є надзвичайно складною за своїм змістом. Тому її легше описати, ніж сформулювати чітке визначення. З огляду на це, більш доречним виглядає надання розгорнутої характеристики публічному управлінню, що допоможе зрозуміти його сутність.

Публічне управління являє собою різновид суспільно корисної діяльності, яка здійснюється певною сукупністю суб'єктів, зокрема органами державної влади. Наочним є взаємозв'язок публічного управління та державної влади, яка відповідно до ч. 1 ст. 6 Конституції України [4] реалізується органами законодавчої, виконавчої та судової влади. Принцип розподілу влади, на мій погляд, вимагає також і того, щоб кожен з названих органів діяв у властивій лише йому формі. Для законодавчої влади – це законотворчість; для виконавчої влади – публічне управління; для судової влади – судочинство. Названі види державної влади та відповідні їм форми реалізації цієї влади, з огляду на сутність принципу розподілу влади, не можуть об'єднуватися, оскільки це буде мати своїм наслідком узурпацію влади, тобто неконституційне або незаконне її захоплення органами державної влади чи органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, громадянами чи їх об'єднаннями [5]. Іншими словами, законотворчу діяльність може здійснювати лише законодавча влада

(Верховна Рада України), публічне управління – переважно виконавча влада, а на здійснення судочинства уповноважена тільки судова влада (Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції).

Таким чином, можна зробити перший проміжний висновок, який полягає у тому, що публічне управління є формою діяльності органів виконавчої влади. Проте це не означає, що органи виконавчої влади діють виключно у названій формі. У певних випадках вони, насамперед Кабінет Міністрів України та міністерства, приймають політичні рішення, тобто займаються політичною діяльністю, яку необхідно чітко відмежовувати від публічного управління. Необхідність такого кроку випливає з положень національного законодавства та юридичних актів інституцій Європейського Союзу. Так, у частині 3 статті 6 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [6] зазначено, що посади членів Кабінету Міністрів України (посади Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністра та міністрів України) належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство. На зазначені посади відповідно до п. 1 ч. 2 ст. 2 Закону України «Про державну службу» [7] не поширюється також і законодавство про державну службу. Політичні посади та посади державної служби розрізняє і Кодекс адміністративного судочинства України (п. 15 ч. 1 ст. 3) [8].

Подібний підхід українського законодавця обумовлений тим, що по-

рушення порядку здійснення публічного управління та політичної діяльності тягне за собою різні правові наслідки, зокрема і різну юридичну відповідальність. У першому випадку може наступати юридична відповідальність (кримінальна чи адміністративна), а у другому, – політична відповідальність.

На необхідності розмежування названих видів відповідальності чітко наголошено в одній з останніх Резолюцій Європейського парламенту щодо України, яка була ухвалена 24 травня 2012 р. У документі, зокрема, зазначено, що Європейський парламент закликає українську владу провести відмінність між політичною та кримінальною відповідальністю, а також змінити існуючий кримінальний кодекс [9]. Принагідно зазначимо, що і українська влада у своїх документах підкреслює необхідність такого розмежування, на чому чітко було наголошено, наприклад, у Постанові Верховної Ради України від 11 квітня 2012 р. № 4631-VI «Про План заходів щодо реалізації положень Висновку № 190 (1995) Парламентської асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи та Резолюції № 1862 (2012) Парламентської асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні» [10].

Отже, підкреслимо, що публічне управління не поглинає собою політичну діяльність, які як за своєю сутністю, так і за особливостями правового регулювання утворюють окремі соціальні інститути, що, однак, не заважає їм взаємодіяти. Йдеться про

те, що політичні рішення можуть бути реалізовані у процесі здійснення публічного управління.

Повертаючись до органів державної влади та форм їх діяльності, слід підкреслити, що характерною особливістю останніх є те, що усі вони мають зовнішню спрямованість. Відтак немає ніяких підстав для того, щоб розширювати зміст публічного управління за рахунок внутрішньоорганізаційної діяльності органів виконавчої влади. Тобто, публічне управління проявляється лише у зовнішніх відносинах органів виконавчої влади з іншими органами публічної влади, а також приватними особами. Що ж стосується внутрішньоорганізаційної діяльності органів виконавчої влади, а також інших органів державної влади (наприклад, переміщення державних службовців, реалізація дисциплінарної відповідальності тощо), то її можна називати внутрішньою управлінською діяльністю. Названі види діяльності (публічне управління та внутрішньоуправлінська діяльність) відрізняються за багатьма ознаками (правовим регулюванням, юридичними наслідками, суб'єктивним складом тощо), тому не можуть бути об'єднані у межах однієї категорії. Спільним для них є лише те, що вони регулюються нормами адміністративного права.

На відміну від законотворчості та судочинства, публічне управління може здійснюватися також і іншими суб'єктами, зокрема:

- органом законодавчої влади (Верховна Рада України в особі апарату надає відповідь на інформаційний запит тощо);

- органами судової влади (апарат суду надає громадянину можливість ознайомитися із судовим рішенням на підставі Закону України «Про доступ до судових рішень» тощо);

- Президентом України (нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними тощо);

- органами прокуратури (здійснюють перевірку законності правових актів, прийнятих місцевою державною адміністрацією тощо);

- іншими органами державної влади, які не входять до системи органів виконавчої влади, наприклад, Національними комісіями регулювання природних монополій (видають ліцензії на зайняттями відповідними видами господарської діяльності; здійснюють провадження у справах про адміністративні правопорушення тощо);

- органами місцевого самоврядування (встановлюють місцеві податки і збори; приймають рішення про відчуження комунального майна тощо);

- суб'єктами делегованих повноважень, наприклад, громадським інспектором з охорони довкілля (перевіряє документи на право використання об'єктів тваринного світу, зупиняє транспортні (у тому числі плавучі) засоби та проводить їх огляд тощо).

Публічне управління є складним видом діяльності не лише, так би мовити, у зовнішньому, але й у внутрішньому вимірі, оскільки здійснюється за допомогою численних засобів, які тягнуть за собою різні юридичні наслідки для об'єктів управлінського

впливу [11, с. 4–5]. З огляду на це, необхідно розрізняти:

- втручальне публічне управління, пов'язане з обмеженням прав, свобод та законних інтересів приватної особи, яке проявляється у покладанні на неї обов'язків або обтяжень. Наприклад, прийняття органом виконавчої влади рішення про примусовий викуп земельної ділянки, яка належить громадянину; проведення перевірки діяльності суб'єкта господарювання тощо;

- сприяльне публічне управління, котре має на меті сприяння приватним особам у реалізації наданих їм прав, свобод та законних інтересів. Воно пов'язується з наданням суб'єктами публічного управління приватним особам послуг, дозволів, пільг, довідок тощо. Як приклад, можна назвати діяльність суб'єктів публічного управління щодо надання дозволу на розробку проекту відведення земельної ділянки; видачі ліцензії на зайняття господарською діяльністю; надання субсидії; виплати державної допомоги у зв'язку із народженням дитини тощо;

- забезпечувальне публічне управління, що пов'язане із забезпеченням нормального (повноцінного) існування приватних осіб. Воно спрямовується на вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням населення водою, електрикою, газом; наданням інформаційних, освітніх послуг тощо. Сюди можна віднести також і діяльність суб'єктів публічного управління щодо розбудови об'єктів інфраструктури (автомобільні шляхи, парки, спортивні споруди тощо);

- делеговане публічне управління, що реалізується у тих сферах, де відбувається передача суб'єктами публічного управління частини покладених на них функцій для виконання приватними особами. Такими можуть виступати як фізичні особи (наприклад, громадський інспектор), так і юридичні особи приватного права (наприклад, адвокатське бюро, залучене органом місцевого самоврядування для надання безоплатної правової допомоги тощо). Разом з цим, держава або органи місцевого самоврядування можуть і самостійно утворювати юридичні особи, покладаючи на них виконання забезпечувальних функцій (Укрпошта, НАК «Нафтогаз», Укрзалізниця тощо). Делегуванню підлягають, як правило, ті функції, які реалізуються суб'єктами публічного управління у межах сприяльного та забезпечувального управління. Хоча в окремих випадках можливим є делегування і втручальних повноважень, що передбачено, наприклад, Законом України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [12];

- виконавче публічне управління, що здійснюється у межах впровадження суб'єктами публічного управління у життя положень Конституції та законів України. Інакше кажучи, виконавче публічне управління має на меті задоволення публічного інтересу через застосування законодавства;

- розпорядче публічне управління, котре реалізується шляхом видання суб'єктами публічного управління підзаконних правових актів у разі

відсутності відповідних законів або їх недостатності для повного регулювання відповідних суспільних відносин. Тобто, суб'єкти публічного управління самостійно створюють правове підґрунтя для своєї діяльності, яке, однак, за будь-яких умов не повинно суперечити принципу верховенства права, порушувати засади демократії, соціальної та правової державності.

Таким чином, викладене дає підстави зробити висновок, що публічним управлінням є зовнішньо орієнтована діяльність уповноважених суб'єктів, пов'язана з реалізацією політичних рішень та впровадженням у життя положень Конституції та законів України. Така діяльність може здійснюватися як у примусовому, так і позапримусовому (публічно-сервісному) порядку, а її правовою основою є норми адміністративного права.

Список використаних джерел:

1. Державне управління: Європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В. Б. Авер'янов, В. А. Дерещ, А. М. Школик та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юстиніан, 2007. – 288 с.
2. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
3. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Видавництво Юридична думка», 2007. – 992 с.
4. Конституція України : зі змінами та доповненнями / прийнята на п'ятій

сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – Х. : Весна, 2012. – 48 с.

5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 41. – Ст. 2605.

6. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 7 жовтня 2010 р. № 2591-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 9. – Ст. 58.

7. Про державну службу : Закон України від 17 листопада 2011 року № 4050-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 26. – Ст. 273.

8. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – №№ 35–36, 37. – Ст. 446.

9. Резолюція Європейського парламенту щодо України від 24 травня 2012 р. [Електронний ресурс] // Тиждень. – 24 травня 2012 р. – Режим доступу до журн.: <http://tyzhden.ua/Politics/51089>.

10. Про План заходів щодо реалізації положень Висновку № 190 (1995) Парламентської асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи та Резолюції № 1862 (2012) Парламентської асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні: Постанова Верховної

Ради України від 11 квітня 2012 р. № 4631-VI // Голос України від 21 квітня 2012 р. – № 73–74.

11. Detterbeck S. *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht* / S. Detterbeck. – 4. Auflage. – Verlag C. H. Beck, München, 2006. – 612 s.

12. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22 червня 2000 р. № 1835-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.

Мельник Р. С. Категория «публичное управление» в новой интерпретации.

Статья посвящена анализу сущности и содержания категории «публичное управление». Это задание решается через призму принципа разделения власти. Определяется система субъектов публичного управления. Отдельное внимание уделяется разграничению публичного управления и политической деятельности. Выделяются также основные формы осуществления публичного управления.

Ключевые слова: *власть, публичное управление, разделение власти, органы исполнительной власти.*

Melnyk R. S. The Category «Public Administration» in a New Interpretation.

The article is devoted to the analysis of the essence and content of such category as public administration. This task is solved through the principle of separation of powers. The author concludes that public administration is first of all the form of activities of executive agencies. Special attention is paid to the differentiation of public administration and political activities. The main forms of conducting public administration are also pointed out in the article.

Keywords: *power, public administration, separation of powers, executive agencies.*

Стаття надійшла до редакції 23.11.2012

МІСЦЕ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ

У статті розглянуто структуру та особливості реалізації державно-правового механізму. На підставі виявленого системно-структурного зв'язку адміністративно-правових норм та засобів державного регулювання соціально-економічних відносин визначено місце адміністративно-правового механізму забезпечення економічної безпеки у системі державно-правового механізму.

Ключові слова: адміністративно-правовий механізм, економічна безпека, національна безпека, забезпечення, державне управління, органи державної влади.



**Лекарь
Сергій Іванович**

*генерал-полковник
міліції, заступник
Міністра внутрішніх
справ України,
заслужений
економіст України*

Становлення України як суверенної держави, її політичне та економічне самоутвердження на міжнародній арені в умовах зміни геополітичних конфігурацій світу передбачає формування ефективного адміністративно-правового механізму забезпечення економічної безпеки держави. Удосконалення правотворчої практики держави в економічній сфері вимагає чіткого визначення особливостей правового опосередкування суспільних відносин у процесі забезпечення економічної безпеки України. Фрагментарність та непослідовність наукових досліджень теорії державного управління економічної безпекою, а також недосконалість законодавчої бази щодо визначення функцій держави в процесі її забезпечення не дозволяють сформулювати чітке уявлення щодо місця адміністративно-правового механізму забезпечення економічної безпеки держави в системі державно-правового механізму та, відповідно, унеможливають конкретизацію процедури державного регулювання економічної безпеки як необхідної складової національної безпеки України в умовах зростання загроз та викликів національним інтересам у сфері економіки.

Дослідженню питань адміністративно-правового механізму держави присвячені роботи таких

зарубіжних і вітчизняних вчених як В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, С. В. Ківалова, А. Й. Присяжнюка, С. Г. Стеценка, Ю. О. Тихомирова, В. К. Шкарупи та ін. Але проблеми адміністративно-правового механізму забезпечення економічної безпеки держави досліджувалися недостатньо і здебільшого носять фрагментарний характер.

Метою цієї статті є дослідження структури адміністративно-правового механізму забезпечення економічної безпеки держави та визначення його місця у системі державно-правового механізму, що є основою для подальшого вдосконалення процедури державного регулювання економічної безпеки.

Розглядаючи процес забезпечення економічної безпеки як напрям державного управління з метою реалізації функцій держави в економічній сфері, слід зазначити, що державно-правовий механізм відображає системне явище, базовими категоріями якого є «право» та «державний механізм». При цьому інститут права має фундаментальне значення в процесі регулювання суспільного життя в державі, бо шляхом регламентації норм та правил організації взаємовідносин суб'єктів соціальної системи право виступає інструментом захисту їх інтересів та свобод як в окремих сферах життєдіяльності, так і в суспільстві у цілому, а державний механізм є інструментом реалізації функцій держави в усіх сферах суспільного життя та на всіх рівнях державного управління, регламентує компетенції суб'єктів державного управління, визначає правові заса-

ди та матеріальну базу їх діяльності, встановлює принципи та пріоритети державної політики.

За цих обставин державно-правовий механізм являє собою впорядковану сукупність взаємопов'язаних елементів реалізації функцій держави, що утворюють його структуру і орієнтовані на досягнення основної мети функціонування держави. Система державно-правового механізму ґрунтується на засадах верховенства права, розподілу державної влади між суб'єктами державного управління, єдності мети в процесі реалізації їх повноважень, що забезпечує побудову демократичної, соціальної-правової держави та створення громадянського суспільства в незалежній Україні.

Узагальнення літературних джерел [1; 2] дозволило визначити функціональну структуру державно-правового механізму, що складається з механізму реалізації, механізму охорони, механізму захисту та механізму відновлення, а також його визначальні складові, що представлені нормативно-правовим забезпеченням державного управління, метою та завданнями державного управління, принципами організації державного управління, об'єктами та рівнями державного управління, суб'єктами (державні органи та фізичні і юридичні особи), напрямками державного управління, заходами та засобами забезпечення державного управління, системою забезпечення державного управління. При цьому необхідно враховувати, що ефективна структура державно-правового механізму в тій чи іншій сфері є

запорукою забезпечення належного рівня його функціонування, вирішення поставлених завдань та досягнення кінцевої мети.

З огляду на те, що предметом адміністративного права є суспільні відносини в сфері державного управління, які виникають під час здійснення органами виконавчої гілки влади виконавчо-розпорядчої діяльності [3], адміністративно-правовий механізм можна розглядати як структурний елемент державно-правового механізму в частині реалізації управлінської функції держави.

Системно-структурний зв'язок адміністративно-правових норм та засобів державного регулювання соціально-економічних відносин у суспільстві з метою формування стійкої до криз та здатної до розвитку економіки породжує адміністративно-правовий механізм забезпечення економічної безпеки держави. Як свідчить аналіз наукової літератури, адміністративно-правовий механізм забезпечення економічної безпеки держави відіграє важливу роль у захисті національних інтересів у сфері економіки, реалізації централізованого управління економікою, функціонуванні держави, соціально-економічному розвитку країни та зростанні добробуту населення. На думку А. Й. Присяжнюка, забезпечення економічної безпеки держави та механізм її забезпечення є наслідком існування та функціонування держави, зокрема проявом окремої її функції (економічної) [4].

Відповідно до Пояснювальної записки до проекту Закону України

«Про повернення у державну власність приватизованих підприємств стратегічних галузей економіки»: «зادля забезпечення економічної безпеки держави особливо важливого значення набуває посилення державного управління у сфері формування та розвитку стратегічних галузей економіки» [5]. За цих обставин реалізація політики забезпечення економічної безпеки держави як складової політики національної безпеки та напрям державного управління спрямована на захист економічних інтересів держави, забезпечення стабільності вітчизняної економіки та її здатності до стійкого зростання в умовах негативного впливу дестабілізуючих факторів макроекономічного середовища.

Проведене дослідження дозволило визначити місце адміністративно-правового механізму забезпечення економічної безпеки держави в ієрархічній структурі державного управління (див.: рис. 1).

Присяжнюк А. Й. пропонує виокремити характерні ознаки адміністративно-правового механізму забезпечення економічної безпеки держави як ланки державного управління та визначає такі його специфічні особливості: походження від держави та обумовленість необхідністю реалізації її функцій по державному управлінню в економічній сфері; характеристика як засобу реалізації державної влади, що визначає управлінську спрямованість самого механізму; реалізація завдяки діяльності уповноважених державних органів; існування у вигляді взаємопов'язаної системи



Рис. 1. Місце адміністративно-правового механізму забезпечення економічної безпеки держави в ієрархічній структурі державного управління

засобів, які мають правову форму опосередкування; спрямованість на упорядкування суспільних відносин в економічній сфері; наявність об'єкта забезпечення (управління), яким виступає економічна безпека як окреме явище буття суспільства та існування держави [4]. Погоджуючись із зазначеним, вважаємо однак, що до визначеного переліку особливостей досліджуваного механізму слід додати його ієрархічну підпорядкованість державно-правовому механізму забезпечення національної безпеки. Тобто діяльність державних органів, уповноважених щодо забезпечення економічної безпеки, повинна відповідати концептуальним засадам державної політики в сфері забезпечення національної безпеки та реалізувати її економічну складову.

Забезпечення економічної безпеки держави здійснюється складним комплексом органів. До них належать органи загальної компетенції (Кабінет Міністрів України (Рада міністрів Автономної республіки Крим), спеціальної галузевої компетенції (Міністерство фінансів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Міністерство закордонних справ України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерство юстиції України, Міністерство промислової політики України, Міністерство доходів і зборів України), спеціальної функціональної компетенції (Рада Національної безпеки і оборони Украї-

ни, Фонд державного майна України, Антимонопольний комітет України, Національний банк України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку України, Державна податкова служба України, Державна казначейська служба України, Прокуратура України, судові органи України, Державна служба статистики України), органи територіального управління й самоврядні органи. Їх діяльність спрямована на забезпечення ефективності розвитку того чи іншого соціально-економічного комплексу, становить основу адміністративно-правового механізму забезпечення економічної безпеки держави. Але суб'єктом реалізації адміністративно-правового механізму забезпечення економічної безпеки є держава в особі уповноважених органів державної влади. Центральне місце серед них посідають правоохоронні органи, зокрема органи внутрішніх справ, діяльність яких у сфері забезпечення економічної безпеки в межах встановлених повноважень спрямована на забезпечення економічної безпеки особи, громадянина, суспільства, держави. Уповноважені центральні органи державної влади в межах своєї компетенції здійснюють врегулювання суспільних відносин, що виникають з приводу забезпечення економічної безпеки держави відповідно до діючого законодавства.

Значна диверсифікація розподілу функції держави щодо забезпечен-

ня економічної безпеки серед низки державних органів має як позитивні ознаки – системність реалізації державної політики забезпечення економічної безпеки, так і негативні риси – різні функції, завдання та підпорядкованість суб'єктів адміністративно-правового механізму забезпечення економічної безпеки держави ускладнюють процес координації їх діяльності та узгодження заходів у ході забезпечення економічної безпеки з основними завданнями зазначених органів державного апарату, що вимагає чіткого нормативно-правового забезпечення їх діяльності та розмежування компетенції в процесі забезпечення економічної рівноваги в країні як однієї з основних функцій держави. З огляду на зазначені особливості адміністративно-правового механізму забезпечення економічної безпеки держави з метою підвищення його ефективності в контексті реалізації функцій держави у економічній сфері необхідно забезпечити належний рівень правового опосередкування, визначити системно-структурні зв'язки його складових та інструменти.

Список використаних джерел:

1. Бездольний М. Ю. Державно-правовий механізм протидії корупції [Електронний ресурс] / М. Ю. Бездольний // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 38–43. – Режим доступу до журн. : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09bmypmk.pdf>.
2. Державно-правовий механізм забезпечення законності у державному управлінні [Електронний ресурс]. –

Режим доступу : <http://vse-znaniya.com/pravo-administrativnoe/derjavno-pravoviy-mehanizm-zabezpechennya.html>.

3. Адміністративне право України. Загальна частина. Академ. курс / за заг. ред. академіка НАПрН України О. М. Бандурки. – Х. : Золота миля, 2011. – 584 с.

4. Присяжнюк А. Й. Адміністративно-правовий механізм забезпечення економічної безпеки держави [Електронний ресурс] / А. Й. Присяжнюк // Форум права.

– 2011. – № 1. – С. 808–813. – Режим доступу до журн. : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011/11paiebd.pdf>.

5. Пояснювальна записка до проекту Закону України про повернення у державну власність приватизованих підприємств стратегічних галузей економіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=44242.

Лекарь С. И. Место административно-правового механизма обеспечения экономической безопасности государства в системе государственно-правового механизма.

В статье исследована структура и особенности реализации государственно-правового механизма. На основании выявленной системно-структурной связи административно-правовых норм и средств государственного регулирования социально-экономических отношений определено место административно-правового механизма обеспечения экономической безопасности в системе государственно-правового механизма.

Ключевые слова: административно-правовой механизм, экономическая безопасность, национальная безопасность, обеспечение, государственное управление, органы государственной власти.

Lekar S. I. Administrative Legal Mechanism and its Role in Ensuring of the Economic Security of the State in the System of the State Legal Mechanism.

The article deals with studying of the structure and features of the implementation of the State legal mechanism. On the basis of the identified system-structural connection between the administrative legal norms and means of the state regulations of the social and economic relations, the author defines the place of the administrative legal mechanism of ensuring the State economic security in the system of the State legal mechanism.

Keywords: administrative and legal framework, economic security, national security, security, governance, public authorities.

Стаття надійшла до редакції 25.12.2012

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДКЛИКАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ

У статті аналізується стан правового регулювання відкликання адміністративних актів та перспективи його удосконалення в Україні. Пропонується чітко розмежовувати відкликання адміністративних актів від їх скасування. Окреслюються основні положення, які необхідно врегулювати в законодавчому акті, що передбачатиме процедуру відкликання адміністративних актів.

Ключові слова: адміністративний акт, відкликання, скасування, правове регулювання.



**Школик
Андрій Михайлович**

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

Останні місяці минулого 2012 року були відзначені для вітчизняних адміністративістів продовженням тривалої епопеї з розробкою та прийняттям Адміністративно-процедурного кодексу. 14 листопада Кабінетом Міністрів України було схвалено його черговий варіант і 3 грудня внесено як законопроект № 11472 до Верховної Ради. Однак, як зазначено на офіційному сайті українського парламенту, 12 грудня цей законопроект було відкликано, очевидно, самим суб'єктом законодавчої ініціативи і, як наслідок, знято з розгляду Верховної Ради України [1].

Проект Адміністративно-процедурного кодексу серед багатьох норм, що мали б визначати порядок прийняття рішень органами публічної адміністрації, передбачає регулювання відкликання адміністративних актів.

У працях адміністративістів радянського періоду ця проблематика досліджувалась Р. Ф. Васильєвим, І. М. Пахомовим, А. С. Васильєвим та іншими науковцями в контексті припинення дії актів державного управління. Серед публікацій останнього десятиріччя варто виділити монографію В. П. Тимощука, в якій задекларовано необхідність подальшого опрацювання цієї тематики, та статті В. Б. Пчеліна, які також дотичні до неї. Однак безпосередньо відкликання як один із способів дострокового припинення дії адміністративних

актів окремо не досліджувалось і то- му обрано предметом цієї статті.

Перед тим як перейти до безпосереднього аналізу пропонуваного новаций Адміністративно-процедурного кодексу, спробуємо з'ясувати етимологію терміна «відкликання» та сферу його застосування в Україні.

Слово «відкликання» в тлумачних словниках має достатньо вузький зміст і стосується, передусім, «позбавлення повноважень (депутатів, послів)» і лише додатково – відкликання позову [2, с. 474]. У чинному законодавстві відкликання закріплене, зокрема, у пункті 5) ст. 155 Кодексу адміністративного судочинства, яка передбачає залишення судом позовної заяви без розгляду у разі надходження клопотання позивача про відкликання такої заяви [3].

Проте загалом можна стверджувати, що в нормативно-правових актах України переважним є використання терміна не «відкликання», а «скасування» – це стосується як адміністративної процедури (ст. 19 Закону «Про звернення громадян») [4], так і судового адміністративного процесу (ст. 162 Кодексу адміністративного судочинства). При тому, скасування в судовому порядку стосується саме індивідуальних адміністративних актів (за термінологією проекту Адміністративно-процедурного кодексу – адміністративних актів, а Кодексу адміністративного судочинства – правових актів індивідуальної дії). Адже нормативно-правові акти в Україні можуть бути визнані судом нечинними, в тому числі незаконними (пункт 11 ст. 171 Кодексу адміністративного судочинства), а не скасовуються.

Таким чином, в українському законодавстві застосування терміна «скасування» щодо індивідуальних адміністративних актів є основним, однак тут є один істотний виняток. У статті 60 Податкового кодексу України закріплено відкликання податкового повідомлення-рішення, яке є одним із видів адміністративних актів. Однак у цьому спеціальному випадку відкликання означає втрату чинності індивідуального адміністративного акта з різних підстав: його фактичного виконання, зміни чи скасування акта контролюючим органом, скасування акта рішенням суду, що набрало законної сили [5]. Інакше кажучи, за нормами Податкового кодексу скасування адміністративного акта виступає одним із способів його відкликання. На нашу думку, в такому варіанті використання термінів «скасування» і «відкликання» було ускладнено, адже рівень застосування норм Податкового кодексу в Україні є надзвичайно високим і ці норми становлять чималу частину адміністративно-процедурного законодавства, яке й без того не характеризується системністю.

Повертаючись до етимології терміна «відкликання», вважаємо можливим стверджувати, що, як це і впливає з самого слова, відкликання адміністративних актів може бути здійснене лише суб'єктом, який прийняв такий акт і «відкликає» його, тобто, самим органом публічної адміністрації. Проте з огляду на описане законодавче регулювання уповноважені органи «скасовують» ті чи інші адміністративні акти, а не «відкликають» їх.

Скасування адміністративних актів, на протипагу відкликанню, за

чинним законодавством України може бути здійснено як самим органом публічної адміністрації, що прийняв акт, так і іншими уповноваженими органами публічної влади:

– вищим органом публічної адміністрації, який розглядав скаргу на рішення підпорядкованого йому органу або ж здійснював внутрішньо адміністративний контроль за цим органом в межах планових чи позапланових заходів;

– судом, який розглядав позов до відповідного органу публічної адміністрації в порядку адміністративного судочинства.

Для повного розкриття питання відкликання адміністративних актів необхідно звернутись до їх класифікацій, що будуть активно використовуватись далі. Традиційним і на перший погляд простим є поділ адміністративних актів на правомірні та неправомірні або ж на законні та незаконні. З огляду на глибокий вплив теорії позитивного права, в Україні застосовуються обидва варіанти, хоча зрозумілою є їх відмінність: правомірність є ширшим поняттям від законності та охоплює її. Крім того, у правовій доктрині ряду країн Європейського Союзу (останніми роками і в Україні) ключовою класифікацією, що має практичне застосування, вважається поділ індивідуальних адміністративних актів на сприяючі (прийняті на користь приватної особи) та обтяжуючі (прийняті не на користь особи – на шкоду їй).

До цього варто додати, що в адміністративній та судовій практиці Федеративної Республіки Німеччини також розрізняють два додаткових ви-

ди адміністративних актів, виходячи із критерію користі для особи, адже зрозуміло, що ідеально поділити акти лише на два види, сприяючі та обтяжуючі, не завжди можливо. Тому тут окремо зазначають, що адміністративні акти можуть бути:

- з подвійною дією;
- із змішаною дією.

При подвійній дії адміністративний акт є для однієї особи перевагою, а для іншої – обтяженням, як, наприклад, дозвіл на будівництво для забудовника і – за певних обставин – для сусіда. Як зазначають дослідники, адміністративний акт з подібною подвійною дією необхідно завжди розглядати як сприяючий адміністративний акт. При змішаній дії адміністративний акт є для особи частково вигідним, частково – обтяжуючим, як, наприклад, при дозвільному адміністративному акті з додатковими обмеженнями чи зобов'язаннями [6, с. 285].

Повертаючись до України, спробуємо з'ясувати практику відкликання (згідно із законодавчим регулюванням – скасування) адміністративних актів уповноваженими органами публічної адміністрації, що їх прийняли. Оприлюднена на сайтах відповідних органів інформація дозволяє виявити доволі різнопланову практику цих органів.

Наприклад, Львівська міська рада своєю ухвалою від 26 липня 2012 р. скасувала свою попередню ухвалу від 20 вересня 2007 р., якою було погоджено заміну земельної ділянки та надано дозвіл на виготовлення проекту землеустрою юридичній особі, яка припинила свою діяльність [7]. Тобто, адміністративний акт було скасовано

у зв'язку з настанням юридичного факту – припинення юридичної особи, що була адресатом первинного акта.

У свою чергу, Луцька міська рада своїм рішенням від 6 грудня 2011 р. скасувала своє попереднє рішення від 26 жовтня 2011 р., яким було надано дозвіл на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки Апеляційному суду Волинської області за клопотанням цього органу. У цьому випадку адресат адміністративного акта звернувся до органу публічної адміністрації з проханням скасувати своє попереднє рішення [8].

Таким чином, у практиці відкликання адміністративних актів уповноваженими органами публічної адміністрації в Україні спостерігаємо достатньо різні підстави такого відкликання. Цікаво, що свого часу Харківська міська рада звернулась до Конституційного суду з конституційним поданням щодо офіційного тлумачення норм Конституції України та закону «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині права органу місцевого самоврядування скасувати свої раніше прийняті рішення та вносити до них зміни з будь-якого питання, що є компетенцією органу місцевого самоврядування. Конституційний Суд України, розглянувши це конституційне подання, 16 квітня 2009 р. вирішив, що орган місцевого самоврядування має право приймати рішення, вносити до них зміни та/чи скасовувати їх на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [9]. Як зазначено у мотивувальній частині цього рішення, можливість

визнання незаконними рішень органів місцевого самоврядування в судовому порядку не позбавляє орган місцевого самоврядування за власною ініціативою або ініціативою заінтересованих осіб змінити чи скасувати прийняти ним правовий акт (у тому числі і з мотивів невідповідності Конституції чи законам України).

Процитоване рішення єдиногоспектрального конституційної юрисдикції в Україні стосується відкликання адміністративних актів однієї з підсистем публічної адміністрації – органів місцевого самоврядування, однак із подібним обґрунтуванням могло б бути прийняте і щодо актів органів виконавчої влади. При тому варто зауважити, що у рішенні Конституційного Суду України лише визнано право органів місцевого самоврядування скасовувати раніше прийняті акти, а власне регулювання порядку такого скасування логічно повинно регламентуватись нормами закону.

Перше питання, яке тут виникає, полягає у чіткому розмежуванні процедури відкликання органами публічної адміністрації нормативних та індивідуальних адміністративних актів. На нашу думку, регулювання процедури відкликання нормативних актів публічної адміністрації, яка за своїм змістом наближена до процедури відкликання законопроектів, не повинна співпадати з процедурою відкликання індивідуальних адміністративних актів.

Крім того, при регулюванні процедури відкликання адміністративних актів необхідно закріпити:

– види адміністративних актів, які можуть бути відкликані;

- підстави такого відкликання;
- правові обмеження щодо відкликання;

- юридичні наслідки відкликання.

У згадуваному на початку цієї статті проекті Адміністративно-процедурного кодексу більшість зазначених питань регламентовано: безпосередньо відкликанню адміністративних актів присвячено ст.ст. 95–96 законопроекту. Передусім треба відзначити, що виходячи з його положень:

- відкликання може бути здійснене виключно органом, що видав первинний адміністративний акт;

- відкликання застосовується лише щодо правомірних адміністративних актів, у випадку неправомірних застосовується термін «визнання недійсним»;

- відкликання акта на користь особи практично не обмежується, за винятком випадків, коли воно суперечить спеціальному закону;

- відкликання акта на шкоду особі може відбуватись лише у визначених випадках, наприклад, якщо особа використовує не за призначенням передані їй на підставі адміністративного акта кошти чи майно;

- при відкликанні акта із подвійною дією застосовуються правила відкликання акта на шкоду особі, тобто, відкликання такого правомірного акта істотно обмежується.

Названі положення проекту Адміністративно-процедурного кодексу можуть стати першим кроком з врегулювання процедури відкликання адміністративних актів в Україні. Адже сьогодні визнане Конституційним Судом України право уповноважених органів публічної адміністрації ска-

совувати свої попередні рішення фактично не обмежується жодними правовими приписами і таким чином таке право є повністю дискреційним, з чим навряд чи можна погодитись. Адміністративні акти визначають права та обов'язки фізичних та юридичних осіб, істотно впливають на їх законні інтереси, а тому необмежений розсуд публічної адміністрації у цьому контексті може порушувати інтереси цих осіб, не кажучи про порушення принципу правової визначеності. Такий стан підриває і без того невисокий рівень довіри суспільства до органів публічної адміністрації та їх службовців. На відміну від скасування неправомірних адміністративних актів, яке певною мірою забезпечене нормами закону і, відповідно, існує чимала практика адміністративних та судових органів у цьому напрямі, відкликання правомірних адміністративних актів залишається прогалиною правового регулювання в Україні. Аналогічно до держав із розвинутим адміністративно-процедурним законодавством нам необхідно врегулювати питання відкликання адміністративних актів в загальному Адміністративно-процедурному кодексі.

Що стосується спеціальних законів, які містять адміністративно-процедурні норми і, зокрема, Податкового кодексу, то їх так само треба привести у відповідність з нормами загального законодавчого акта про адміністративну процедуру. Незважаючи на те, що такі норми спеціального законодавства очевидно діятимуть окремо, вважаємо за доцільне викласти статтю 60 Податкового кодексу у новій редакції, принаймні узгодивши

термінологію з Адміністративно-процедурним кодексом. Відкликання повинно стосуватись правомірних адміністративних актів і здійснюватись органами, що їх прийняли, а скасування – неправомірних адміністративних актів і здійснюватись вищими органами публічної адміністрації та адміністративними судами.

Список використаних джерел:

1. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України № 11472 від 3 лютого 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_12.pf3511=44893.

2. Новий тлумачний словник української мови. Т. 1. – К. : Аконіт, 1999. – 910 с.

3. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – №№ 36–36, 37. – Ст. 446.

4. Про звернення громадян: Закон України від 12 жовтня 1996 р. // Відомості

Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

5. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – №№ 13–14, 15–16, 17. – Ст. 112.

6. Рихтер И., Шупперт Г. Ф. Судебная практика по административному праву: учебное пособие / пер. с нем. – М. : Юристъ, 2000. – 604 с.

7. Офіційний сайт Львівської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.city_adm.lviv.ua.

8. Офіційний сайт Луцької міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.lutsk.ua.

9. Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2009 р. у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частини першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Офіційний вісник України. – 2009. – № 32. – Стор. 77. – Ст. 1084.

Школьник А. М. Правовое регулирование отзыва административных актов.

В статье анализируется состояние правового регулирования отзыва административных актов и перспективы его улучшения в Украине. Предлагается четко разграничивать отзыв и отмену административных актов. Определены основные положения, которые необходимо урегулировать в законодательном акте, предусматривающем процедуру отзыва административных актов.

Ключевые слова: административный акт, отзыв, отмена, правовое регулирование.

Shkolyk A. M. Legal Regulation of Administrative Acts' Withdrawal.

Current state of legal regulation of administrative acts' withdrawal as well as perspectives of its improvement in Ukraine are analyzed in the article. The author proposes to distinguish strictly between the withdrawal and abolition of administrative acts. Main provisions of necessary legal regulation of administrative acts withdrawal are outlined.

Keywords: administrative acts, recall, abolition, legal regulation.

Стаття надійшла до редакції 15.12.2012

ПОНЯТТЯ «ОБМЕЖЕННЯ» ЯК ЮРИДИЧНА КАТЕГОРІЯ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

У статті здійснено аналіз наукових праць, довідкової літератури та нормативно-правових актів щодо визначення поняття «обмеження», а також ознак обмежень, що застосовуються до фізичних та юридичних осіб в умовах виникнення надзвичайних ситуацій. Обґрунтовується авторська позиція щодо визначення поняття «обмеження».

Ключові слова: обмеження, надзвичайна ситуація, ознаки, фізичні та юридичні особи.

Басов Андрій Віталійович

кандидат юридичних наук, доцент кафедри кримінального права, процесу та криміналістики Міжнародного гуманітарного університету

В умовах переходу країни до принципово нової парадигми забезпечення національної безпеки в цілому теоретична розробка понятійного апарату набуває нового значення і змісту у зв'язку з істотним розвитком та зміною внутрішніх та зовнішніх умов розвитку суспільства.

Надзвичайні ситуації «вимагають» від органів державної влади вжиття відповідних заходів, які у звичайних умовах є протизаконними – обмежувати конституційні права громадян і організацій, накладати на них додаткові заборони та обов'язки. Без запровадження таких засобів діяльність держави щодо ліквідації надзвичайної ситуації та її негативних наслідків значно ускладнюється.

Загалом проблема застосування обмежувальних заходів в умовах надзвичайних ситуацій є однією з важливих сторін взаємовідносин держави та громадян, яка значною мірою обумовлює реальність проголошених прав і свобод. Тому питання, пов'язані із визначенням поняття «обмеження», процедурних аспектів їх застосування, є вкрай актуальними.

Загальнотеоретичним питанням забезпечення прав і свобод людини і громадянина, порядку їх обмеження в юридичній науці присвячена певна увага, але варто зауважити, що проблема визначення поняття «обмеження» залишається актуальною і зараз. Окремі аспекти даної проблематики висвітлено у наукових

дослідженнях як вітчизняних, так і російських фахівців: О. М. Бандурки, В. В. Гущина, І. М. Панкевича, П. М. Рабіновича, І. Д. Ягофорової та ін.

Метою даної статті є визначення поняття «обмеження» на підставі аналізу наукових праць, довідкової літератури та норм чинного законодавства.

Насамперед слід зазначити, що сам термін «обмеження», як правило, використовують у різних значеннях, що характеризують діяльність органів державної влади. Однак сфера застосування даного поняття не обмежується лише порядком реалізації повноважень органами державної влади, а й зачіпає інші аспекти життєдіяльності суспільства та держави в цілому. Зокрема, поняття «обмеження» пов'язане із:

1) застосуванням кримінального покарання, а саме: обмеження волі, тобто тримання особи в кримінально-виконавчих установах відкритого типу без ізоляції від суспільства в умовах здійснення за нею нагляду з обов'язковим залученням засудженого до праці (ст. 61 Кримінального кодексу України), «Службові обмеження для військовослужбовців» (ст. 58 Кримінального кодексу України) [1];

2) забезпеченням санітарно-епідеміологічного благополуччя населення, а саме обмеження, тимчасова заборона чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій, об'єктів будь-якого призначення, технологічних ліній, машин і механізмів, виконання окремих технологічних операцій, користування плаваючими засобами, рухомим складом

і літаками у разі невідповідності їх вимогам санітарних норм; обмеження, тимчасова заборона або припинення будівництва, реконструкції та розширення об'єктів за проектами, що не мають позитивного висновку за результатами державної санітарно-епідеміологічної експертизи, та у разі відступу від затвердженого проекту; обмеження, зупинення або заборона викидів (скидів) забруднюючих речовин за умови порушення санітарних норм [2];

3) забезпеченням карантинних заходів, а саме запровадження адміністративних та медико-санітарних обмежувальних заходів, що застосовуються для запобігання поширенню особливо небезпечних інфекційних хвороб [3];

4) реалізацією майнових прав (сервітути, іпотеки, оренда, арешт майна тощо);

5) професійною діяльністю відповідного суб'єкта. Так, частина 3 статті 3 Закону України «Про міліцію» визначає, що у підрозділах міліції не допускається діяльність політичних партій, рухів та інших громадських об'єднань, що мають політичну мету. При виконанні службових обов'язків працівники міліції незалежні від впливу будь-яких політичних, громадських об'єднань. Частина 6 статті 18 зазначеного Закону визначає, що працівники міліції вправі створювати професійні спілки. Вони не можуть бути членами політичних партій, рухів та інших громадських об'єднань, що мають політичну мету. Частина 7 вказаної статті закріплює, що працівникам міліції забороняється займатись будь-якими видами під-

приймницької діяльності, а так само організувати страйки або брати в них участь [4];

б) запровадженням надзвичайного адміністративно-правового режиму. Так, наприклад, Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» ст. 16 «Зміст заходів правового режиму надзвичайного стану», ст. 17 «Додаткові заходи режиму надзвичайного стану у зв'язку із надзвичайними ситуаціями техногенного або природного характеру», ст. 18 «Додаткові заходи правового режиму надзвичайного стану у зв'язку з масовими порушеннями громадського порядку» [5], Закон України «Про правовий режим воєнного стану» ст. 15 «Зміст заходів правового режиму воєнного стану» [6] закріплює перелік обмежувальних заходів, що застосовуються до фізичних та юридичних осіб під час дії даних режимів. Також Закон України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» у статтях 12, 16, 18 визначає види діяльності, заборонені у зонах відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, гарантованого добровільного відселення, посиленого радіоекологічного контролю [7].

7) визначенням обмеження життєдіяльності, тобто повна або часткова втрата можливості фізичною особою здійснювати самообслуговування, самостійно пересуватися, орієнтуватися у просторі, контролювати поведінку, здійснювати трудову діяльність. Регулювання відносин, що пов'язані із даними видами обмежень, здійснюється Законом України

«Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» [8].

Проведений аналіз чинного законодавства щодо застосування поняття «обмеження» свідчить, що сфера використання даного терміна доволі широка і торкається різних аспектів життєдіяльності суспільства та держави в цілому. Проте жодний нормативний акт не дає чіткого його визначення.

Слід зазначити, що у юридичній літературі теж не міститься єдиного визначення досліджуваного поняття, до того ж науковці, як правило, застосовують різні варіанти поняття, а саме: «обмеження права», «правове обмеження», «обмеження прав людини», «тимчасова заборона», «заборона».

Должиков О. В., наприклад, під обмеженням основних прав розуміє обумовлену природними, соціальними й духовними причинами систему конституційно-правових засобів, що визначають носія, сферу нормативного змісту й порядок реалізації основних прав і волю людину й громадянина, але припустиму лише у випадку відповідності формальним і матеріальним критеріям [9]. Фаткулін Ф. Н. вважає, що обмеження слід розглядати через категорію заборони, тобто обмеження за своєю юридичною природою дуже близьке до заборони, а не співпадає з нею. Обмеження направлено не на повне «витіснення» будь-яких суспільних відносин, а на утримання їх в певних, чітко визначених межах. Крім того, автор вважає, що при визначенні співвідношення обмеження та заборони обмеження є результатом заборони, а по-друге,

говорити про часткове обмеження не є коректно, адже заборона це завжди певне обмеження, однак обмеження – не завжди заборона [10, с. 156–158]. Безумовно, наведена думка має певне теоретичне значення, однак потребує додаткового обґрунтування

Малько О. В. ґрунтовно розглянув природу та сутність правових обмежень, під якими пропонує розуміти правове стримування протизаконного діяння, що створює умови для задоволення інтересів контрsubj'єктів та суспільних інтересів в охороні та захисту. Крім того, автор зазначає, що обмеження це встановлені рамки, в межах яких subj'єкти повинні діяти [11, с. 91]. Із наведеним визначенням ми можемо погодитися лише частково, на нашу думку, правові обмеження не можуть стримувати протизаконне діяння, обмеження можуть стримувати протизаконну поведінку, наслідком якої є певні протизаконні діяння.

Черданцев О. Ф. у посібнику «Глумачення права та договору» стверджує, що обмеження слід визначати як певні випадки, коли певні права та свободи зберігаються, але обмежується їхня реалізація на певній території, у певний, точно позначений відрізок часу або стосовно до якого-небудь кола subj'єктів [12, с. 369]. Гадаємо, що наведена позиція дуже вдало відображає специфіку застосування обмеження в умовах виникнення надзвичайних ситуацій.

На думку Ягофорової І. Д., поняття обмеження слід розглядати у двох значеннях: по-перше, як повну заборону певного права (свободи), що обумовлена різного роду об'єктивними та subj'єктивними обставинами; по-

друге, як зменшення варіантів можливої, дозволеної поведінки (в межах конкретного права або свободи), шляхом встановлення компетентним subj'єктом різного роду меж (тимчасових, просторових, subj'єктивних) такої поведінки [13, с. 59]. Проте, на нашу думку, дане визначення містить у собі логічну помилку: неправильно визначений обсяг поняття, адже перша частина поняття повністю поглинає другу частину, або друга частина поняття повністю «підпорядкована» першій.

Все ж більшість учених вважають, що під час запровадження певних обмежень в умовах виникнення надзвичайних ситуацій повинні бути враховані такі умови: по-перше, обмеження здійснюється на підставі норм, що закріплені у законах, по-друге, такі обмеження повинні відповідати принципу законності, обґрунтованості, доцільності та домірності, по-третє, обмеження обов'язково повинно мати тимчасовий характер.

Продовжуючи аналіз поняття «обмеження», слід дослідити їх ознаки. Зазначимо, що загальнотеоретичний аналіз даного питання було здійснено в межах теорії права такими вченими як: П. М. Рабінович [14; 15], І. М. Панкевич [16], І. Д. Ягофорова [13]. У зв'язку із наведеним вважаємо за доцільне розглянути ознаки обмежень, що застосовуються в умовах виникнення надзвичайних ситуацій будь-якої генези.

По-перше, обмеження представляють собою певні юридичні та фактичні наслідки у вигляді «незручних» умов для здійснення правових інтересів відповідних subj'єктів (фізичних

та юридичних осіб), права і свободи яких обмежуються, при одночасному задоволенні «правових інтересів» суб'єкта владних повноважень, що запровадив дані обмеження, або інтересів третьої сторони, що зацікавлена у запровадженні таких обмежень.

По-друге, у будь-якому разі обмеження завжди представляють собою зменшення «вільної» (тобто дозволеної нормами права) поведінки (дій). Наприклад, Закони України «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», «Про захист населення від інфекційних хвороб», «Про карантин рослин» визначають перелік дій, що обмежуються внаслідок виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру.

По-третє, обмеження, що запроваджуються у зв'язку з виникненням надзвичайних ситуацій, завжди мають встановлені нормами права (законом) межі їх реалізації, зокрема:

– просторові – запроваджуються на певній території, яка повинна бути визначена у відповідному акті (Указі Президента, рішенні парламенту країни, рішенні Уряду тощо);

– тимчасові – запроваджуються в умовах виникнення надзвичайної ситуації, в обов'язковому порядку повинні мати строк дії, що також визначається у рішенні уповноваженого суб'єкта. Так, Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» чітко визначає строки дії обмежень, що запроваджуються, а саме: 30 та 60 діб (в залежності від території дії режиму). Також указаний закон передбачає можливість продовження дії даних обмежень до 30 діб.

Тобто загальний строк дії обмежень складає 90 діб [5]. Однак, стаття 7 Закону не містить положення щодо числа разів продовження дії режиму надзвичайного стану, а отже і максимального строку дії таких обмежень. Це питання є актуальним тому, що необмежений строк дії обмежень, що застосовуються в умовах дії режиму надзвичайного стану, перетворює їх з тимчасового на повсякденний стан суспільства та держави в цілому. Однак цей аспект потребує проведення окремого наукового дослідження.

Між іншим, національний досвід запровадження режиму надзвичайного стану свідчить, що при його запровадженні зазначені вимоги не дотримуються. Так, Указ Президента України «Про введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим» не містив у собі строку дії обмежень, що застосовувались на території автономії у зв'язку із виникненням пандемії пташиного грипу [17]. На такий суттєвий недолік було звернуто увагу і Верховної Ради України під час затвердження вказаного Указу, а саме в ст. 3 Закону України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим» зазначалось, що Президенту України рекомендується визначити такі питання: перелік і межі надзвичайних заходів та вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням надзвичайного стану; перелік тимчасових обмежень прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням

строку дії цих обмежень [18]. Проте, не дивлячись на такі процедурні порушення, Указ було затверджено, недоліки не були виправлені та реалізація режиму надзвичайного стану відбулась.

По-четверте, правомірне обмеження в умовах виникнення надзвичайних ситуацій встановлюється лише відповідним уповноваженим суб'єктом, із дотриманням процедури, що визначена в нормативно-правових актах (законах).

По-п'яте, обмеження, що застосовується в умовах виникнення надзвичайних ситуацій, завжди пов'язане із розширенням компетенції органів державної влади, що відповідає за ліквідацію негативних наслідків надзвичайної ситуації. Причому, варто зазначити, що таке розширення відбувається за рахунок зменшення обсягу прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Зроблений аналіз дає підстави зробити висновок, що у будь-який час, за будь-якого політичного режиму, обмеження – це, по-перше, розширення повноважень органів державної влади, а по-друге – це обмеження прав і свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Погоджуючись з думкою вищевказаних авторів та спираючись на проаналізовану літературу, пропонуємо доповнити їх визначення зазначивши, що обмеження – це юридичні та фактичні наслідки діяльності уповноважених органів державної влади, що заснована на законі та направлена на досягнення відповідних цілей, в результаті

якої зменшуються варіанти дозволеної нормами права поведінки фізичних та юридичних осіб шляхом встановлення різного роду меж такої поведінки, що в обов'язковому порядку мають тимчасовий, просторовий та суб'єктивний характер.

Список використаних джерел:

1. Кримінальний кодекс України від 5 травня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.
2. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24 лютого 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218
3. Про захист населення від інфекційних хвороб : Закон України від 6 квітня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 29. – Ст. 228.
4. Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 р. № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
5. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 березня 2000 р. № 1550-ІІІ // Відомості Верховної Ради. – 2000. – № 23. – Ст. 176.
6. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 6 квітня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 28. – Ст. 224.
7. Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон України від 27 лютого 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 16. – Ст.198.
8. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні : Закон України від 21 березня 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 21. – Ст. 252.
9. Должиков А. В. Конституционные критерии допустимости ограничения основных прав человека и гражданина в Российской Федерации: автореф. дис. на

соискание научной степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / А. В. Должиков. – Тюмень, 2003. – 22 с.

10. Фаткуллин Ф. Н. Проблемы теории государства и права: курс лекций / Ф. Н. Фаткуллин. – Казань : Изд-во Казанского гос. ун-та, 1987. – 336 с.

11. Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве / А. В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп., науч. – М. : Юристъ, 2003. – 250 с.

12. Черданцев А. Ф. Толкование права и договора: учебн. пособие / А. Ф. Черданцев. – М. : ЮНИТИ, 2003. – 381 с.

13. Ягофорова И. Д. Право как мера ограничения свободы : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Ягофорова Ирина Дамировна. – Екатеринбург, 2004. – 206 с.

14. Рабинович П. М. Межі здійснення прав людини (загальнотеоретичний аспект) / П. М. Рабинович // Вісник Ака-

демії правових наук України. – 1996. – № 6. – С. 51–55.

15. Рабинович П. М. Межі прав людини / П. М. Рабинович // Права людини в Україні. Щорічник. 1995. – К., 1997. – С. 111–117.

16. Панкевич І. М. Здійснення прав людини: проблеми обмежування (загальнотеоретичні аспекти) : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Панкевич Іван Миронович. – Л., 2000. – 170 с.

17. Про введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим : Указ Президента України від 3 грудня 2005 р. №1692 // Іменем Закону. – 16 грудня 2005 р.

18. Про затвердження Указу Президента України «Про введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим» : Закон України від 6 грудня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – № 1. – Ст. 25.

Басов А. В. Понятие «ограничение» как юридическая категория: теоретический аспект.

В статье осуществлен анализ научных работ, справочной литературы и нормативно-правовых актов относительно определения понятия «ограничения». Кроме того, уделено внимание определению признаков «ограничений», что применяются к физическим и юридическим лицам в условиях возникновения чрезвычайных ситуаций. Изложена авторская позиция относительно определения понятия «ограничения».

Ключевые слова: ограничения, чрезвычайная ситуация, признаки, физическое и юридическое лицо.

Basov A. V. The Concept of «Restriction» as a Legal Category: Theoretical Aspect.

The article presents the analysis of scientific papers, references and regulations on the definition of «restricted». In addition, attention paid to identifying the main features of «limitations» that are applied to individuals and legal entities in the state of emergency. The author presents his own position as to the definition of the term «restricted».

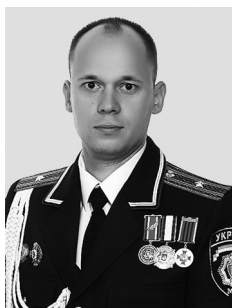
Keywords: concept, limitations, emergency, signs, physical and legal person.

Стаття надійшла до редакції 08.12.2012

НАЦІОНАЛЬНА КОМІСІЯ, ЩО ЗДІЙСНЮЄ ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ РИНКІВ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ, ЯК СУБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ

У статті розглянуто діяльність Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, як суб'єкта державного фінансового моніторингу, а також нормативне забезпечення заходів із запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму на ринку фінансових послуг.

Ключові слова: запобігання, легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, протидія, ринок фінансових послуг, фінансовий моніторинг.



**Буткевич
Сергій
Анатолійович**

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, начальник Кримського факультету Одеського державного університету внутрішніх справ

Сучасний розвиток і розширення спектра фінансових послуг створюють умови для активного залучення до ринків таких послуг споживачів, які зазвичай не мають достатньої інформації та необхідних знань про особливості та споживчі характеристики фінансових послуг. Водночас, як свідчить досвід інших держав, стрімкий розвиток пропозицій ринків фінансових послуг в умовах недостатнього рівня забезпечення захисту прав споживачів може призвести до недовіри до таких ринків і, як наслідок, зниження попиту на запропоновані ними послуги. Тобто недовіра населення до ринків фінансових послуг не дає можливості активно використовувати його вільні кошти як інвестиційні ресурси, що спрямовуються на розвиток економіки [1].

Цілком очевидно, що тіньова економіка є організованою діяльністю, здатною виробляти величезні незаконні капітали та надавати владні повноваження, як і будь-який легальний бізнес. Економічна злочинність охоплює широку сферу діяльності, в тому числі незаконну торгівлю наркотиками, зброєю та людьми, корупцію, кіберзлочинність і відмивання грошей. Послаблення контрольних механізмів унаслідок економічної і фінансової глобалізації спростило певним чином маскуванню протиправної діяльності. В цих

умовах особливої значущості набуває ефективність і дієвість системи державного фінансового моніторингу.

Окремі аспекти запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму розглядались у наукових працях Л. І. Аркуші, О. М. Бандурки, В. А. Журавля, О. В. Київець, А. О. Клименка, О. Є. Користіна, І. Є. Мезенцевої, С. В. Симов'яна, О. О. Чаричанського тощо. Втім, незважаючи на значення доробок науковців і практичний інтерес до цієї проблематики, діяльність Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (далі – Нацкомфінпослуг), як суб'єкта державного фінансового моніторингу потребує самостійного комплексного дослідження. Зазначені обставини обумовили вибір теми цієї наукової статті та свідчать про її актуальність.

Згідно з ч. 3 ст. 5 і п. 3 ч. 1 ст. 14 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму», Нацкомфінпослуг (як правонаступниця Держфінпослуг) є одним із суб'єктів державного фінансового моніторингу, який здійснює державне регулювання і нагляд у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, щодо страховиків (перестраховиків), ломбардів та інших фінансових установ, а також юридичних осіб, що відповідно до законодавства надають фінансові послуги (крім фінансових установ та інших юридичних осіб, щодо

яких державне регулювання і нагляд у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму здійснюються іншими суб'єктами державного фінансового моніторингу), платіжних організацій та членів платіжних систем, що є небанківськими установами [2].

Нині Нацкомфінпослуг є державним колегіальним органом, підпорядкованим Президенту України, підзвітним Верховній Раді України, що здійснює державне регулювання ринків фінансових послуг у межах, визначених законодавством [3]. Основними завданнями Нацкомфінпослуг є: 1) формування та забезпечення реалізації політики державного регулювання у сфері ринків фінансових послуг, крім ринку банківських послуг і ринків цінних паперів та похідних цінних паперів; 2) розроблення і реалізація стратегії розвитку ринків фінансових послуг та вирішення системних питань їх функціонування; 3) забезпечення розроблення та координації єдиної державної політики щодо функціонування накопичувальної системи пенсійного страхування; 4) здійснення в межах своїх повноважень державного регулювання та нагляду за наданням фінансових послуг і дотриманням законодавства у відповідній сфері; 5) захист прав споживачів фінансових послуг шляхом застосування у межах своїх повноважень заходів впливу з метою запобігання і припинення порушень законодавства на ринку фінансових послуг; 6) узагальнення практики застосування законодавства України з питань фінансових послуг і ринків

та розроблення пропозицій щодо їх вдосконалення; 7) розроблення і затвердження обов'язкових до виконання нормативно-правових актів з питань, що належать до її компетенції; 8) координація діяльності з іншими державними органами; 9) запровадження визначених міжнародною спільнотою правил розвитку ринків фінансових послуг.

Що стосується функцій у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму, Нацкомфінпослуг відповідно до покладених на неї завдань: виконує в межах своїх повноважень функції суб'єкта державного фінансового моніторингу; визначає за погодженням із Державною службою фінансового моніторингу України (далі – Держфінмоніторингом України) вимоги до організації проведення фінансового моніторингу фінансовими установами та юридичними особами, які за своїм правовим статусом не є фінансовими установами, але мають право на надання фінансових послуг відповідно до законів та нормативно-правових актів Нацкомфінпослуг, для виконання ними вимог антилегалізаційного законодавства [3]. Однак, зазначені завдання і функції Нацкомфінпослуг антилегалізаційної спрямованості не знайшли аналогічного відбиття та закріплення в Загальному положенні про її територіальне управління [4], що, на наш погляд, є суттєвим недоглядом керівництва цього суб'єкта державного фінансового моніторингу.

Спеціалізованим самостійним структурним підрозділом Нацкомфінпослуг у цій сфері є Департамент роз-

витку ринків фінансових послуг та фінансового моніторингу (а саме – відділ фінансового моніторингу, що діє у його складі). Департамент відповідно до покладених на нього завдань та в межах своєї компетенції забезпечує: координацію та організацію діяльності структурних підрозділів Нацкомфінпослуг у сфері фінансового моніторингу щодо проведення перевірок з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму; надання методологічної, методичної та іншої допомоги суб'єктам первинного фінансового моніторингу у цій сфері; участь в організації і проведенні навчального процесу суб'єктів первинного фінансового моніторингу в напрямку навчання, перепідготовки, підвищення кваліфікації працівників (фахівців), відповідальних за проведення фінансового моніторингу учасників ринків фінансових послуг; співробітництво та обмін інформацією з Держфінмоніторингом України та іншими державними органами з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму; підготовку за пропозиціями профільних наглядових департаментів зведеного плану перевірок суб'єктів нагляду Нацкомфінпослуг з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму; проведення планових і позапланових перевірок суб'єктів нагляду щодо дотримання останніми антилегалізаційного законодавства та вимог надання необхідних документів; участь у проведен-

ні комплексних та тематичних перевірок суб'єктів господарювання, що проводяться підрозділами Нацкомфінпослуг з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму; перевірку на відповідність чинному законодавству проєктів рішень щодо застосування штрафів за порушення антилегалізаційного законодавства; узагальнення практики застосування антилегалізаційного законодавства тощо [5].

Далі розглянемо основні нормативно-правові акти Нацкомфінпослуг у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму.

Так, Положенням про здійснення фінансового моніторингу фінансовими установами встановлені вимоги (розпорядження від 5 вересня 2003 р. № 25) щодо: призначення працівника, відповідального за проведення фінансового моніторингу, його прав та обов'язків; основних вимог до кваліфікації відповідального працівника; встановлення Правил проведення фінансового моніторингу та розроблення Програм проведення фінансового моніторингу; виявлення фінансових операцій, що підлягають фінансовому моніторингу та які можуть бути пов'язані, стосуються або призначені для фінансування тероризму; ідентифікації та вивчення клієнтів (осіб), що здійснюють фінансові операції, зберігання відповідних документів; управління ризиками у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансу-

ванню тероризму; порядку зупинення та поновлення фінансових операцій; підготовки персоналу установи з метою виявлення фінансових операцій, що підлягають фінансовому моніторингу; проведення внутрішніх перевірок діяльності установи [6].

При цьому основний наголос у вказаному Положенні робиться саме на забезпеченні належного рівня підготовки працівників до виявлення фінансових операцій, що підлягають фінансовому моніторингу. Задля цього установою розробляється та реалізується програма навчання, яка є окремим внутрішнім документом та щороку затверджується керівником установи або особою, що виконує його обов'язки. Так, освітньо-практичні заходи залежно від посадових обов'язків працівників установи здійснюються за такими напрямками, як: вивчення законодавства України, міжнародних документів (рекомендації FATF, типології міжнародних організацій тощо) з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму; ознайомлення та вивчення внутрішніх документів щодо проведення фінансового моніторингу; практичні заняття щодо реалізації Правил проведення фінансового моніторингу; вивчення досвіду щодо виявлення операцій клієнтів, які можуть бути пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму; ознайомлення із заходами вивчення клієнтів і перевірки інформації щодо їх ідентифікації; вивчення заходів з моніторингу операцій клієнта; практичне застосування критеріїв ризику [6].

У розпорядженні від 16 вересня 2003 р. № 55 деталізовано порядок і підстави проведення цих заходів [7]. Зокрема встановлено, що навчанню підлягають керівники фінансових установ (у разі, якщо вони є відповідальними за проведення внутрішнього фінансового моніторингу) та інші працівники, відповідальні за проведення фінансового моніторингу. При цьому навчання новопризначених працівників, відповідальних за проведення внутрішнього фінансового моніторингу, проводиться протягом трьох місяців після призначення на посаду або надання відповідних повноважень. Такі особи повинні підвищувати свою кваліфікацію шляхом проходження навчання та складання екзамену не рідше одного разу на три роки, а позачергове навчання таких працівників проводиться незалежно від строку проведення попередніх навчань за обґрунтованою рекомендацією Нацкомфінпослуг.

Розпорядженням від 7 квітня 2011 р. № 185 затверджено Порядок проведення перевірок з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, яким врегульоване проведення планових та позапланових, у тому числі виїзних, перевірок суб'єктів первинного фінансового моніторингу, нагляд за діяльністю яких здійснює Нацкомфінпослуг, на предмет дотримання вимог антилегалізаційного законодавства [8].

Перевірки проводяться з метою контролю за діяльністю установ щодо виконання ними вимог законодавства, яке регулює діяльність установ у

сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму. Питання програми перевірок визначаються в кожному окремому випадку з урахуванням специфіки діяльності установи. При цьому обов'язково перевіряється дотримання вимог законодавства щодо: призначення працівника установи, відповідального за проведення фінансового моніторингу; надання на запити Нацкомфінпослуг інформації, необхідної для перевірки фактів порушення вимог антилегалізаційного законодавства; ідентифікації та вивчення клієнтів; проведення аналізу та виявлення операцій, що підлягають фінансовому моніторингу, та операцій, щодо яких є достатні підстави підозрювати, що вони пов'язані, стосуються або призначені для фінансування тероризму, реєстрації таких фінансових операцій та надання інформації про них; зберігання документів щодо ідентифікації осіб, які провели фінансову операцію, та документів, що стосуються ділових відносин із клієнтом, даних про операції; вимог до кваліфікації, забезпечення підвищення кваліфікації працівників, відповідальних за проведення фінансового моніторингу, шляхом проходження навчання не рідше одного разу на три роки; встановлення правил, розробки програм проведення фінансового моніторингу, в тому числі забезпечення їх оновлення; зупинення фінансових операцій, щодо яких є мотивована підозра, що вони пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму; розроблення критеріїв ризику щодо легалізації (від-

мивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму та управління ними; відстеження (моніторингу) фінансових операцій клієнта, операції якого стали об'єктом фінансового моніторингу; проведення внутрішніх перевірок своєї діяльності на предмет дотримання антилегалізаційного законодавства; заходів щодо обмеження ризику зловживань, пов'язаних з послугами, що надаються з використанням новітніх технологій; підготовки персоналу до виявлення фінансових операцій, що підлягають фінансовому моніторингу.

У свою чергу, позапланові перевірки можуть проводитись за наявності хоча б однієї з таких підстав: письмового повідомлення про ознаки порушення вимог антилегалізаційного законодавства; на виконання рішень суду та на вимогу правоохоронних органів; у разі виявлення порушення установою вимог антилегалізаційного законодавства під час поточної діяльності за результатами безвизної перевірки; виявлення Нацкомфінпослуг нових документів (обставин), що не були (не могли бути) відомі під час проведення планової перевірки та які можуть вплинути на висновки за результатами планової перевірки [8].

Також факти невиконання (неналежного виконання) вимог антилегалізаційного законодавства можуть виявлятися посадовими особами Нацкомфінпослуг при проведенні перевірки організації професійної підготовки працівників і керівників підрозділів, відповідальних за проведення фінансового моніторингу, а також здійсненні нагляду за діяльніс-

тю суб'єктів первинного фінансового моніторингу [9].

За матеріалами вказаних перевірок посадові особи Нацкомфінпослуг можуть застосовувати такі заходи впливу, як:

– зобов'язання порушника вжити заходів для усунення порушення;

– постанова про застосування штрафу за невиконання (неналежне виконання) вимог антилегалізаційного законодавства у розмірі, передбаченому Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» [2].

Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення уповноважені на те особи Нацкомфінпослуг мають право складати протоколи про правопорушення, передбачені статтями 1669 і 18834 цього Кодексу [10]. Від імені Нацкомфінпослуг розглядати справи про адміністративні правопорушення та накладати адміністративні стягнення мають право Голова, інші члени Нацкомфінпослуг, уповноважені Нацкомфінпослуг посадові особи. Далі протокол надсилається до місцевого суду [11]. Справи про адміністративні правопорушення, передбачені ст.ст. 1669 і 18834 розглядаються суддями місцевих суддів у п'ятиденний строк відповідно до ст. 221 і 277 Кодексу України про адміністративні правопорушення [10];

– протокол за порушення порядку проведення фінансового моніторингу;

– тимчасове зупинення або анулювання ліцензії на право здійснення діяльності з надання фінансових послуг.

Отже, посадові особи Нацкомфін-послуг наділені певними адміністративно-юрисдикційними повноваженнями щодо запобігання і реагування на порушення антилегалізаційного законодавства посадовими особами відповідних суб'єктів первинного фінансового моніторингу.

Вважаємо доцільним зупинитися і на взаємодії Нацкомфінпослуг з підрозділом фінансової розвідки, оскільки вважаємо її невід'ємною умовою ефективності, системності, комплексності та дієвості антилегалізаційних заходів. Так, відповідно до Угоди про загальні засади співробітництва між цими суб'єктами державного фінансового моніторингу, зазначені сторони вживають у межах своєї компетенції всіх заходів, які можуть бути необхідними для співпраці у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, та пов'язаною з цим злочинною діяльністю, а також фінансуванню тероризму. Водночас сторони в межах своєї компетенції відповідно до законодавства та на підставі зазначеної Угоди: за взаємною згодою направляють своїх представників для участі у спільних заходах; у разі необхідності створюють робочі групи для підготовки та проведення спільних заходів; здійснюють обмін досвідом у цій сфері, в тому числі шляхом проведення нарад, семінарів і конференцій; здійснюють постійний обмін статистичними, довідковими та аналітичними матеріалами, методичними рекомендаціями, що становлять взаємний інтерес (за винятком інформації щодо особистого життя громадян); здійснюють спіль-

ні заходи з підвищення кваліфікації кадрів та ін. [12].

Разом з цим, наказом від 9 вересня 2010 р. № 160/251 затверджений Порядок надання Держфінмоніторингом України Нацкомфінпослуг інформації для підвищення ефективності здійснення нагляду за додержанням суб'єктами первинного фінансового моніторингу вимог антилегалізаційного законодавства [13]. Відповідно до цього Порядку підрозділ фінансової розвідки надає Комісії інформацію щодо ефективності заходів, що вживаються суб'єктами первинного фінансового моніторингу, нагляд за якими здійснює Комісія, а саме: 1) статистичні дані щодо: фінансових операцій, що підлягають фінансовому моніторингу, які отримані Держфінмоніторингом України від суб'єктів первинного фінансового моніторингу; помилок, допущених суб'єктами первинного фінансового моніторингу при поданні інформації про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу; 2) інформацію про: стан обліку суб'єктів первинного фінансового моніторингу у Держфінмоніторингу України; виявлені Держфінмоніторингом України факти, що можуть свідчити про порушення суб'єктами первинного фінансового моніторингу вимог законодавства; складені Держфінмоніторингом України протоколи про адміністративні правопорушення, вчинені посадовими особами суб'єктів первинного фінансового моніторингу, та результатів їх розгляду; 3) відомості про аналіз методів та фінансових схем легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування

тероризму. У свою чергу, Нацкомфін-послуг щокварталу інформує Держфінмоніторинг України про виявлені порушення антилегалізаційного законодавства суб'єктами первинного фінансового моніторингу та заходи, вжиті для їх усунення.

Продовжуючи тему інформаційного забезпечення антилегалізаційних заходів, зазначимо, що Нацкомфінпослуг є одним із основних суб'єктів Єдиної державної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму [14]. У контексті зазначених заходів Комісія формує інформаційні ресурси баз даних щодо переліку ліцензій, виданих фінансовим установам.

Окрім міжнародного співробітництва у цій сфері, загальні засади якого визначені у ст. 21 антилегалізаційного Закону [2], розпорядженням Комісії від 11 листопада 2010 р. № 857 затверджено Положення про застосування запобіжних заходів щодо країн, які не виконують або неналежним чином виконують рекомендації міжнародних, міжурядових організацій [15]. Це Положення спрямоване на визначення процедур застосування суб'єктами первинного фінансового моніторингу запобіжних заходів щодо країн (територій), які не виконують чи неналежним чином виконують рекомендації міжнародних, міжурядових організацій, задіяних у сфері боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму.

Узагальнюючи викладене, зазначимо, що одним із нагальних на-

прямків діяльності Нацкомфінпослуг як суб'єкта державного фінансового моніторингу є запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму, тобто вжиття заходів з удосконалення антилегалізаційного законодавства (у межах компетенції), навчання та надання методичної і методологічної допомоги суб'єктам первинного фінансового моніторингу, регулювання і нагляд за діяльністю останніх, вдосконалення взаємодії з державними органами, передусім з Держфінмоніторингом України, тощо. Отже, державний фінансовий моніторинг Нацкомфінпослуг є сукупністю заходів, що здійснюються останньою з метою виконання вимог та подальшого удосконалення антилегалізаційного законодавства (в межах компетенції).

До основних завдань Нацкомфінпослуг як суб'єкта державного фінансового моніторингу віднесено: здійснення функцій регулювання і нагляду, спрямованих на підвищення ефективності діяльності суб'єктів первинного фінансового моніторингу із запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму; ґрунтовний аналіз проведення суб'єктами первинного фінансового моніторингу антилегалізаційних заходів; навчально-методичне забезпечення діяльності суб'єктів первинного фінансового моніторингу – розробка методичних рекомендацій, проведення семінарів, нарад, надання відповідної інформації тощо; співробітництво з правоохоронними та іншими державними органами з

питань попередження, виявлення та сприяння документуванню фактів легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансування тероризму, вчинених на ринку фінансових послуг. Тобто здійснювані Нацкомфінпослуг завдання в цій сфері можна класифікувати на заходи нормативно-правового, організаційного, контрольного (наглядного), інформаційно-аналітичного, навчально-методичного характеру, а також організацію міжвідомчої взаємодії і міжнародного співробітництва.

Список використаних джерел:

1. Про схвалення Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2012 р. № 569-р // Офіційний вісник України. – 2012. – № 62. – Ст. 2533.
2. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму: Закон України від 28 листопада 2002 р. № 249-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 1. – Ст. 2.
3. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг: Указ Президента України від 23 листопада 2011 р. № 1070/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 94. – Ст. 3419.
4. Про затвердження Загального положення про територіальне управління Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг: Розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 24 липня 2003 р. № 9 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 33. – Ст. 1810.
5. Положення про Департамент розвитку ринків фінансових послуг та фінансового моніторингу Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dfp.gov.ua/1118.html>.
6. Про затвердження Положення про здійснення фінансового моніторингу фінансовими установами: Розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 5 серпня 2003 р. № 25 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 34. – Ст. 1841.
7. Про затвердження Положення про порядок навчання працівників та керівників підрозділів фінансових установ, відповідальних за проведення внутрішнього фінансового моніторингу: Розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 16 вересня 2003 р. № 55 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 44. – Ст. 2331.
8. Про внесення змін до Порядку проведення перевірок з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом: Розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 7 квітня 2011 р. № 185. – К.: Держфінпослуг, 2011. – 10 с.
9. Про затвердження Порядку застосування Державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг України штрафів за невиконання (неналежне виконання) вимог Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом»: Розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 13 листопада 2003 р. № 120 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 49. – Ст. 2572.
10. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
11. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення та накладення ад-

міністративних стягнень в Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг : Розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 16 грудня 2010 р. № 969 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 23. – Ст. 966.

12. Про загальні засади співробітництва між Державним департаментом фінансового моніторингу та Державною комісією з регулювання ринку фінансових послуг України : Угода від 5 вересня 2003 р. № 20. – К., 2003. – 3 с.

13. Про затвердження Порядку надання Державним комітетом фінансового моніторингу України Державній комісії з регулювання ринків фінансових послуг України інформації для підвищення ефективності здійснення нагляду : Наказ Державного комітету фінансового моніторингу України, Державної комісії з регулю-

вання ринків фінансових послуг України від 9 вересня 2010 р. № 160/251 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 75. – Ст. 2682.

14. Про Єдину державну інформаційну систему у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 грудня 2003 р. № 1896 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 51. – Т. 1. – Ст. 2674.

15. Про затвердження Положення про застосування запобіжних заходів щодо країн, які не виконують або неналежним чином виконують рекомендації міжнародних, міжурядових організацій : Розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 11 листопада 2010 р. № 857 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3362.

Butkevich S. A. Национальная комиссия, осуществляющая государственное регулирование в сфере рынков финансовых услуг, как субъект государственного финансового мониторинга.

В статье рассмотрена деятельность Национальной комиссии, которая осуществляет государственное регулирование в сфере рынков финансовых услуг, как субъекта государственного финансового мониторинга, а также нормативное обеспечение мероприятий по предупреждению и противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма на рынке финансовых услуг.

Ключевые слова: предупреждение, легализация (отмывание) доходов, полученных преступным путем, противодействие, рынок финансовых услуг, финансовый мониторинг.

Butkevych S. A. The National Commission on the State Regulation of the Financial Services' Markets, as the Subject of State Financial Monitoring.

The article describes the activity of the National Commission on the State Regulation in the Sphere of the Markets of Financial Services as subject of the state financial monitoring. The article also analyses the problem of providing the legal substance for prevention and counteraction to legalization (laundering) of the incomes received in the criminal way, and financing of terrorism in the market of financial services.

Keywords: prevention, legalization (laundering) of the incomes received in the criminal way, counteraction, market of financial services, financial monitoring.

Стаття надійшла до редакції 16.11.2012

ПРАВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ЯК ДЖЕРЕЛО АДМІНІСТРАТИВНО-ГОСПОДАРСЬКОГО ПРАВА

Статтю присвячено з'ясуванню питання про можливість зарахування до джерел адміністративно-господарського права правових актів Європейського Союзу. Розглянуто систему правових актів ЄС та наведено перелік актів, що становлять джерельну базу вітчизняного адміністративно-господарського права.

Ключові слова: право, правові акти, Європейський Союз, адміністративно-господарське право.



**Петров
Євген Вікторович**

кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін Донецького юридичного інституту МВС України

Розширення Європейського Союзу (далі – ЄС), як зазначено у Плані дій Україна – Європейський Союз, зумовлене історичними змінами політичних, географічних та економічних умов для України та ЄС. Сьогодні ЄС та Україна мають спільний кордон і як безпосередні сусіди будуть посилювати політичний та економічний взаємозв'язок. Розширення дає можливість для України та ЄС розвивати якомога тісніші відносини, що виходитимуть поза рамки співробітництва до поступової економічної інтеграції та поглиблення політичного співробітництва. З огляду на це перед Українською державою, органами державної влади постає багато завдань, розв'язання яких є необхідною передумовою входження до складу ЄС. На сьогодні в цій сфері вже зроблено чимало. Ухвалено низку законодавчих актів, зокрема закони України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» тощо, укази Президента України «Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу» та постанови Кабінету Міністрів України «Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», «Про затвердження Положення про Міжвідомчу координаційну

раду з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»; створено державні інституції, покликані реалізовувати положення названих нормативних актів, розпочато проведення широкомасштабних інформаційних проєктів тощо.

Проте чимало із запланованого залишається ще нереалізованим або незавершеним – значна кількість організаційних, нормативних, наукових тощо проблем потребують свого розв'язання. Однією з них є перегляд ставлення української правової спільноти до законодавства ЄС. Йдеться, зокрема, про те, що, на жаль, аж ніяк не в усіх випадках правові акти ЄС розглядають як джерела українського права, що істотно сповільнює процес євроінтеграції. Такий стан справ характерний для більшості сфер вітчизняного правового регулювання. Для прикладу, система джерел українського адміністративного права на цей час будується так: закони України; постанови Верховної Ради України; укази Президента України; акти Кабінету Міністрів України; накази міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; нормативно-правові акти Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим; акти місцевих державних адміністрацій; рішення місцевих рад; акти органів управління державних підприємств, установ, організацій; міжнародні угоди (договори) України та міжнародно-правові акти, що ратифіковані Верховною Радою України [1, с. 142-147].

Як бачимо, серед означених джерел українського адміністративного права місця правовим актам ЄС не знайшлося. Пояснити це можна ототожненням правових актів ЄС із міжнародно-правовими актами, що, однак, є не зовсім правильним підходом, позаяк зазначені правові утворення, з одного боку, відрізняються за територію своєї дії, а з іншого – є принципово різними з огляду на мету їх ухвалення. Право ЄС, як слушно наголошено в літературі [2, с. 10], не вписується в загальноприйнятій класифікації права, позаяк воно поєднує ознаки як міжнародного, так і національного права, але існує як відокремлений від них правовий порядок. Право ЄС є одночасно публічним та приватним, матеріальним та процесуальним, сформульованим у нормативно-правових актах, а також у рішеннях Суду ЄС, усі з яких тісно пов'язані з метою утворення ЄС.

Зважаючи на викладене, надзвичайної наукової актуальності, а також практичної значущості набувають наукові дослідження, присвячені вивченню питань взаємодії, існування та взаємопроникнення правових актів ЄС та України. Зазначена проблематика була предметом наукових пошуків багатьох учених, зокрема І. Арістової, В. Баштанника, І. Бондаренка, О. Будьби, Н. Гончарук, Н. Железняк, М. Курка, Є. Пономаренка, К. Рудой, Т. Чумак, однак автори у своїх працях не розглядали питання місця права ЄС у системі джерел адміністративно-господарського права. Саме цей аспект

проблеми ми й спробуємо розглянути у цій статті.

Насамперед вважаємо за потрібне проаналізувати особливості виникнення права ЄС; коротко окреслити систему джерел права ЄС і визначити ті з них, які можуть бути включені до переліку джерел адміністративно-господарського права.

Як відомо, ЄС заснований на базі Європейського Економічного Співтовариства, спрямованого на створення спільного ринку. Для досягнення цієї мети потрібно було єдине законодавство, яке б дозволяло країнам-членам вільно функціонувати на спільному ринку товарів, послуг та капіталів. Розроблення такого законодавства у теорії та практиці дістало назву гармонізації законодавства, яка полягає у приведенні норм національного права країн – членів європейських інтеграційних організацій у відповідність до вимог права ЄС [3].

Як уже було зазначено, метою гармонізації на рівні ЄС є створення однакових правових умов для економічної діяльності на спільному ринку; вона охоплює насамперед закони, нормативні постанови та адміністративні акти, які безпосередньо впливають на створення та функціонування спільного ринку. Основоположні свободи, як стверджують німецькі вчені, є свободами ринку: вільний обмін товарами, свобода пересування найманих працівників, свобода надання послуг і вільне переміщення капіталів – саме вони визначають усі адміністративні дії та мислення. Органи публічної адміністрації діють як органи нагляду

та регулювання, передусім як органи публічного адміністрування економіки. Зовсім не випадково, продовжують вони, нагляд за дотриманням антимонопольного законодавства та нагляд за наданням субвенцій належать до найважливіших сфер, у яких Співтовариства уповноважені здійснювати власне публічне адміністрування відповідно до Договорів про заснування Європейських Співтовариств [4, с. 42 - 43].

Цей висновок є свого роду орієнтиром для майбутніх членів ЄС, які повинні розпочати адаптацію національного законодавства до законодавства ЄС саме в зазначеному напрямі. І, як ми розуміємо, йдеться не про що інше, як про адміністративно-господарське законодавство, з якого фактично і має бути розпочата адаптація українського законодавства до законодавства ЄС. Цей висновок може бути підтверджений, зокрема, положеннями розділу V Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [5], де наголошено, що на першому етапі виконання програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС пріоритетними сферами, в яких здійснюється адаптація законодавства України, є такі: митне право; законодавство про компанії; банківське право; бухгалтерський облік компаній; податки, включаючи непрямі; інтелектуальна власність; охорона праці; фінансові послуги; правила конкуренції; державні закупівлі; охорона здоров'я та життя людей, тварин і рослин; доквілля; захист прав споживачів; технічні правила і

стандарту; енергетика, включаючи ядерну; транспорт. Отже, як бачимо, значна кількість указаних сфер повністю або частково підпадає під регулятивний вплив норм адміністративно-господарського права. З цього випливає, що перед Україною стоїть подвійне завдання. Необхідно узгодити вітчизняні правові акти взагалі та адміністративно-правові акти, які регулюють відносини публічної адміністрації із суб'єктами господарювання, зокрема відповідними нормативними актами ЄС та, по-друге, розробити нові правові акти виключно з урахуванням та у межах вимог законодавства ЄС. Принагідно відзначимо, що під правовими актами у цьому випадку розуміються не лише закони, а й підзаконні нормативні акти, які також мають відповідати *acquis communautaire* [6].

Таким чином, правотворча та правозастосовна діяльність, яку здійснюють у сферах, що становлять предмет правового регулювання адміністративно-господарського права, має ґрунтуватися на вимогах та положеннях правових актів ЄС. Проте необхідно наголосити, що право ЄС має два рівні: первинний та вторинний. Первинне право є ієрархічно вищим, вторинне – похідним. Первинне право встановлює критерії дійсності останнього. Виходячи з цього, як джерело адміністративно-господарського права мають бути виділені спочатку джерела первинного права, а потім – вторинного.

До первинних джерел права ЄС, які є джерелами українського адміністративно-господарського права, необхідно віднести:

1) *установчі договори*:

– Договір про заснування Європейського Співтовариства Вугілля і Сталі від 18 квітня 1951 р.;

– Договір про заснування Європейського Співтовариства Атомної Енергії від 25 березня 1957 р. з додатками і протоколами, які доповнюють договори;

– Договір про заснування Європейського Економічного Співтовариства від 25 березня 1957 р.;

– Конвенція про деякі інститути, спільні для Європейських Співтовариств (1957);

– Договір про злиття (1965);

– Люксембурзький Договір про бюджетні питання (1970);

– Перший Договір про приєднання і його додатки (1972);

– Другий Бюджетний договір (1975);

– Акт Ради про прямі вибори до Європейського Парламенту (1976);

– Другий Договір про приєднання і додатки (1979);

– Третій Договір про приєднання і додатки (1985);

– Єдиний Європейський Акт (1986);

– Маастрихтський договір про Європейський Союз (1992) з його протоколами і деклараціями;

– Четвертий Договір про приєднання (1994);

– Амстердамський договір про Європейський Союз з його протоколами і деклараціями (1997);

– Ніццький Договір 2001 р.;

– П'ятий Договір про приєднання (2004);

2) *договір про заснування Конституції для Європи (Конституція ЄС) від 29 жовтня 2004 р.*;

3) *конвенції між державами-членами*.

– Конвенція про юрисдикцію та виконання судових рішень із цивільних і комерційних питань;

– Конвенція про право, що застосовується до контрактних зобов'язань;

– Конвенція про взаємне визнання компаній;

– Конвенція про європейський патент для спільного ринку;

– Конвенція про уникнення подвійного оподаткування.

До вторинних джерел права належать правові акти інституцій Співтовариства:

1) *регламенти* – нормативно-правові акти загального характеру. Вони є обов'язковими у всіх своїх елементах для всіх суб'єктів права ЄС і є актами прямої дії, тобто підлягають застосуванню владою і судовими органами усіх держав – членів незалежно від того, чи виступала певна держава за їх ухвалення. Всі регламенти підлягають обов'язковій публікації в офіційному органі Європейського Союзу – «Journal official» – і набувають чинності, якщо інше не встановлено в самому акті, на 20-й день після опублікування. Це, приміром:

– Регламент (ЄС) № 853/2004 Європейського Парламенту і Ради від 29 квітня 2004 р., що встановлює спеціальні гігієнічні правила для харчових продуктів тваринного походження;

– Регламент Комісії (Євроатом) № 944/89 від 12 квітня 1989 р., яким встановлюються максимально допустимі рівні радіоактивного зараження другорядних продуктів хар-

чування після ядерної аварії чи будь-якого іншого випадку радіологічного надзвичайного стану;

2) *директиви*. Їхня головна відмінність від регламенту в тому, що в директиві зазвичай вказуються мета й результати, які повинні бути досягнуті, однак національній владі надається право самій визначати, в якій формі чи за допомогою яких процедур і механізмів ця мета може бути досягнута. Директиви, таким чином, сполучають державу тільки в тому, що стосується досягнення передбачених результатів. Прикладами таких правових актів можуть бути:

– Директива Ради 92/50/ЄЕС від 18 червня 1992 р., що координує розміщення державних замовлень у сфері послуг;

– Директива Ради 93/36/ЄЕС від 14 червня 1993 р. щодо процедур координування укладання державних контрактів на постачання товарів;

– Директива Ради від 21 грудня 1989 р. про координацію законів, підзаконних актів та адміністративних положень про застосування процедур перевірки надання контрактів на державні поставки та виконання державних робіт (89/665/ЄЕС).

3) *рішення Ради або ЄК*. Їх відмітна риса полягає в тому, що це акти індивідуального, а не загального характеру. Будучи обов'язковими для своїх адресатів, вони здебільшого стосуються спеціальних, вузьких, нерідко технічних питань і обов'язкові тільки для тих суб'єктів, яким вони адресовані. До того ж, адресатом не обов'язково повинна виступати

держава, це можуть бути певні категорії юридичних осіб або навіть окремі юридичні особи. За загальним правилом, рішення нотифікуються (повідомляються) тим суб'єктам, яких вони безпосередньо стосуються і котрі виступають як виконавці відповідних розпоряджень. Такими правовими актами є, зокрема:

– Рішення Комісії від 22 грудня 1972 р. про вирівнювання цін для продажу вугілля на спільному ринку (ОВ L 297, 30/12/1972, С. 0045 – 0047)

– Рішення Комісії від 26 травня 1987 р. про заснування Дорадчого комітету з контрактів на виконання державних робіт (71/306/ЄЕС) (ОВ L 185, 16.8.1971, С. 15) тощо.

Окрім вищезгаданих правових актів, є багато інших документів, схвалюваних інституціями Співтовариства, наприклад, меморандуми, повідомлення, обговорення, програми, керівні вказівки. Ці недоговірні акти описують різноманітні заходи та процеси, які відбуваються у Співтоваристві. Однак вони можуть мати обов'язкову юридичну силу, якщо, незважаючи на свою назву, вони відповідають критеріям, передбаченим Договором для обов'язкових правових актів [2, с. 27], а тому теж будуть визнані джерелами адміністративно-господарського права.

Принагідно зауважимо, що процес зближення систем адміністративного права як країн – членів ЄС, так й держав, які претендують на вступ до ЄС, дістав в літературі назву європеїзації адміністративного права, результатом якої має стати

розбудова європейського адміністративного права, котре, слід наголосити, вже сьогодні набуло досить чітких контурів [7]. Зазначене правове утворення розвивається у двох основних напрямках: відбувається формування загального та особливого європейського адміністративного права. Перше з зазначених правових утворень об'єднує в своїх межах законодавство про організацію органів публічної адміністрації та вчення про джерела права, юридичні форми адміністративних дій, вчення про наслідки помилок, загальні принципи права, адміністративну процедуру і, нарешті, модель адміністративно-правового захисту. Що ж до особливого європейського адміністративного права, то воно формується в ракурсі створення єдиних правил функціонування національних публічних адміністрацій в окремих сферах – економіки, охорони навколишнього природного середовища, забезпечення громадського порядку тощо.

Розглянуті тенденції обов'язково варто враховувати як українському законодавцю, так і вченим, і орієнтуватися на зазначені джерела у процесі розроблення вітчизняних правових актів та їх аналізу. Взаємодія та залежність українського законодавства від законодавства ЄС на сьогодні вже є настільки міцними, що мова про національне законодавство має розпочинатися з відповіді на питання про його узгодженість з відповідними правовими актами ЄС, зокрема й у сфері публічного управління економікою.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 тт. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Заг. частина. – 2004. – 584 с.

2. Кравчук І. В. Гармонізація національних правових систем з правом ЄС / І. В. Кравчук, М. В. Парапан. – К. : «Слово», 2005. – 320 с.

3. Муравйов В. Правові засади гармонізації законодавства в Європейському Союзі / В. Муравйов // Право України. – 2002. – № 7. – С. 114–119.

4. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Е. Шмідт-Ассманн ; пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов; відп. ред. О. Сироїд. – 2 – ге

вид., перероб. та доп. – К. : К.І.С., 2009. – 552 с.

5. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 березня 2004 р. № 1629–IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.

6. Орісюк Л. Відповідність нормативно-правового акта основним засадам Європейського Союзу / Л. Орісюк // Аналітика. – 2007. – № 1. – С. 29–30.

7. Europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase: Systembildung – Disziplinierung – Internationalisierung. Die Verwaltung. Beiheft 10 / Peter Axer, Bernd Grzeszick, Wolfgang Kahl, Ute Mager, Ekkehart Reimer Vol. 10 of Verwaltung : Beiheft Die Verwaltung Duncker & Humblot GmbH, 2010. – 303 p.

Петров Е. В. Право Европейского Союза как источник административно-хозяйственного права.

Статья посвящена изучению вопроса о возможности зачисления к источникам административно-хозяйственного права правовых актов ЕС. Рассматривается система правовых актов ЕС, приводятся примеры актов, которые составляют базу источников административно-хозяйственного права.

Ключевые слова: право, правовые акты, Европейский Союз, административно-хозяйственное право.

Petrov E. V. Law of the European Union as a Source of Administrative and Commercial Law.

The article deals with the issue of admission to the sources of administrative and commercial law regulations of the European Union. The author analyses the system of the EU legal acts and provides some examples of the EU legal acts that constitute the base of sources of administrative and commercial law.

Keywords: law, legal acts of the European Union, the administrative and commercial law.

Стаття надійшла до редакції 21.11.2012

ПЕНСІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Стаття присвячена дослідженню особливостей пенсійного забезпечення прокурорсько-слідчих працівників на сучасному етапі. Проаналізовано поняття пенсійного забезпечення працівників прокуратури, розглянуто підстави призначення пенсій працівникам прокуратури відповідно до законодавства України.

Ключові слова: пенсія, види пенсій, пенсійне забезпечення, працівники прокуратури.



**Пшонка
Артем Вікторович**

кандидат юридичних наук, народний депутат України

Становлення України як соціальної держави, якою вона визначена на конституційному рівні, вимагає радикальної реформи соціального захисту населення, одним із видів якого є пенсійне забезпечення. Право на пенсію, що нерозривно пов'язане з трудовою діяльністю людини, є найважливішою складовою добробуту непрацездатних громадян і демонструє реальне бажання держави дотримуватись принципів гуманізму щодо тих, хто віддав суспільству працю, інтелект та здоров'я.

У правовому регулюванні пенсійного забезпечення працівників органів прокуратури накопичилось чимало проблем, які суттєво впливають на рівень їх соціальної захищеності і, відповідно, на ефективність виконання покладених на них правоохоронних завдань. Проблеми пенсійного забезпечення та шляхи їх вирішення аналізувалися в працях багатьох учених, зокрема С. С. Алексєєва, О. М. Бандурки, В. С. Венедиктова, М. І. Іншина, К. Ю. Мельника, П. Д. Пилипенка, Є. М. Поповича, О. І. Процевського та інших. Проте, широке коло питань у цій сфері ще є дискусійними.

Насамперед слід наголосити, що реформування пенсійного забезпечення в цілому та працівників прокуратури зокрема – складний, багатогранний і комплексний процес, який має істотно змінити баланс політичних, економічних та соціальних інтересів,

а головне – забезпечити залежність розміру пенсії від характеру правоохоронної діяльності, трудового вкладу та страхового стажу прокурорсько-слідчих працівників. Отже, сучасний стан реформування пенсійного законодавства, характер службово-трудова діяльності працівників прокуратури, необхідність вдосконалення їх соціально-правового захисту обумовлюють актуальність і важливість комплексного дослідження питань, пов'язаних з правовим регулюванням пенсійного забезпечення цієї категорії працівників правоохоронних органів.

Мета даної статті полягає в тому, щоб на основі чинного законодавства України та узагальнення практики його реалізації визначити розкрити сутність пенсійного забезпечення працівників органів прокуратури.

У Конституції України людину визнано найвищою соціальною цінністю, у зв'язку з чим закріплено необхідні умови для реалізації кожним громадянином своїх прав, свобод та законних інтересів. Одним з таких прав є право на соціальний захист та достатній життєвий рівень для себе та своєї родини. Ці положення закріплені Конституцією України, у ст. 46 якої зазначено, що громадяни мають право на соціальний захист, враховуючи право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття за незалежними від них обставинами, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом [1].

Спершу варто визначитися зі змістовним наповненням окремих ключових

понять. Термін «забезпечувати» словники української мови визначають як: надавати чи створювати матеріальні засоби для існування; гарантувати щось [2, с. 684]; постачати щось у достатній кількості, задовольняти певні потреби, створювати надійні умови для здійснення чого-небудь, захищати, охороняти кого-небудь, щонебудь від небезпеки [3, с. 19]; надавати все необхідне [4, с. 577].

Що стосується соціального забезпечення, то під цим поняттям слід розуміти організаційно-правову діяльність держави щодо матеріального забезпечення, соціального утримання, обслуговування, надання медичної допомоги за рахунок спеціально створених фінансових джерел особам, які зазнали соціального ризику, внаслідок якого втратили здоров'я та (або) засоби до існування і не можуть матеріально забезпечити себе та своїх утриманців [5, с. 38]. С. М. Прилипко та О. М. Ярошенко зазначають, що соціальне забезпечення в сучасному демократично організованому суспільстві являє собою сферу перетину життєво важливих інтересів громадян, що стосується відносин власності, правових прийомів і засобів їх регулювання, соціальної політики держави та соціально-економічних прав людини. Це сфера є відображенням таких загальнолюдських цінностей як рівність, соціальна справедливість, гуманізм, моральні принципи цивілізованого суспільства [6, с. 17]. Тобто С. М. Прилипко та О. М. Ярошенко надають визначення соціального забезпечення через призму принципів демократичного суспільства.

На нашу думку, найбільш ґрунтовне дослідження поняття «соціальне забезпечення» було здійснено Б. І. Сташківим, який зокрема стверджує, що поняття «соціальне забезпечення» може вживатися в різних аспектах, а саме: як суспільно-історичний тип матеріального забезпечення престарілих і непрацездатних; як особлива форма розподільчих відносин, що виникають при поділі частини суспільних фондів споживання; предмет соціальної політики країни; як невід’ємний елемент способу життя і його особливості; як самостійна функція держави; як правова форма матеріального забезпечення певних категорій населення; як форма опосередкованого стимулювання активної участі громадян у соціально-економічному житті суспільства; як конституційне соціальне право людини; як галузь права тощо [7, с. 24].

Загалом підтримуючи висловлені міркування, ми пропонуємо під соціальним забезпеченням розуміти процес забезпечення як матеріальними, так і нематеріальними благами відповідних категорій громадян, надання необхідних гарантій забезпечення гідного рівня життєдіяльності та створення відповідних джерел фінансування відповідно до норм чинного законодавства.

Одним із видів соціального захисту, передбаченого законодавством України, є пенсійне забезпечення. Право на пенсію нерозривно пов’язане з трудовою діяльністю людини. Досягнення пенсійного віку є підставою для припинення трудових відносин працівників з роботодав-

цями, через що у держави виникає обов’язок у пенсійному забезпеченні громадян.

Відповідно до Закону «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 р., № 1058-IV пенсію визначено як щомісячну пенсійну виплату в солідарній системі загальнообов’язкового державного пенсійного страхування, яку отримує застрахована особа в разі досягнення нею передбаченого пенсійного віку чи визнання її інвалідом, або отримують члени її сім’ї, визначені цим Законом [8]. Відповідно до цього ж Закону за рахунок коштів Пенсійного фонду в солідарній системі признаються такі пенсійні виплати: 1) пенсія за віком; 2) пенсія по інвалідності внаслідок загального захворювання (у тому числі каліцтва, не пов’язаного з роботою, інвалідності з дитинства); 3) пенсія у зв’язку з втратою годувальника.

Що стосується поняття «пенсійне забезпечення», то під ним розуміється матеріальне забезпечення, яке надається з Пенсійного фонду та Державного бюджету відповідно до встановлених державою правил особам пенсійного віку і непрацездатним громадянам, а також тим, які втратили годувальника з огляду на визнану суспільством об’єктивно існуючу необхідність надавати таким громадянам утримання за рахунок коштів, асигнованих на ці цілі державою [9, с. 74]. З наведеного визначення випливає, що головною метою пенсійного забезпечення є утримання осіб, які внаслідок непрацездатності або деяких інших незалежних

від них причин не мають достатніх коштів для існування.

Загальні правила у сфері пенсійного забезпечення встановлюють закони України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 р., № 1058-IV [8] та «Про недержавне пенсійне забезпечення» від 9 липня 2003, № 1057-IV [10]. Так, Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 р., № 1058-IV встановив в Україні трирівневу систему пенсійного забезпечення, де перший рівень – солідарна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування; другий рівень – накопичувальна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування; третій рівень – система недержавного пенсійного забезпечення

До основних особливостей пенсійного забезпечення варто віднести мету пенсійного забезпечення, тобто задоволення життєво важливих потреб, яка досягається за рахунок періодичних грошових виплат. Пенсійне забезпечення здійснюється відносно певної категорії осіб, які мають право на одержання пенсії, гарантується, охороняється та захищається державою і виплачуються за рахунок коштів держаних та недержавних фондів.

Пенсійне забезпечення гарантується, охороняється та захищається державою. Важливою гарантією реалізації права на пенсійне забезпечення є існування чіткого механізму захисту прав громадян у разі його порушення (судовий захист). Од-

нією з найважливіших гарантій щодо пенсійного забезпечення також є додержання принципу законності. Нормативно-правові акти, які регулюють особливості пенсійного забезпечення, не повинні погіршувати становище особи, яка зазнала соціального ризику.

Особливо важливого значення також набуває необхідність приведення законодавства у сфері пенсійного забезпечення у відповідність до міжнародних стандартів. У зв'язку з цим набуває своєї актуальності уніфікація національного законодавства про пенсійне забезпечення. Так, на думку В. В. Караєва, під уніфікацією норм пенсійного законодавства у жодному разі не можна розуміти затвердження яких-небудь стандартних норм пенсійного забезпечення (наприклад, єдиних розмірів пенсій для всіх пенсіонерів чи для тих, хто отримує пенсію одного виду, наприклад, для інвалідів однієї й тієї ж групи). Уніфікація пенсійного законодавства – це таке спрощення, в результаті якого різко скорочується число норм, які по-різному регулюють одні й ті ж питання за окремими видами пенсійних виплат (пенсії службовців, працівників органів внутрішніх справ, органів прокуратури) [11, с. 60]. Необхідно підкреслити, що у такий спосіб уніфікація зменшує кількість нормативно-правових актів, виключає їх дублювання.

Сьогодні пенсійне забезпечення в Україні регулюється майже 30 законами. Більшість громадян, а це понад 12,4 млн пенсіонерів, отримують пенсію за Законом України

«Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 р., № 1058-IV. Інші ж особи, а це понад 1,3 млн громадян, отримують пенсії за так званими спеціальними законами України. Спеціальним нормативно-правовим актом, що визначає види пенсій для працівників органів прокуратури, регулює порядок їх нарахування та видачі, є Закон України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 р. № 1789 [12].

Відповідно до статті 50 Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 р. № 1789 прокурори і слідчі мають право на пенсійне забезпечення за вислугу років незалежно від віку, за наявності на день звернення вислуги років не менше:

– до 30 вересня 2011 р. – 20 років, у тому числі стажу роботи на посадах прокурорів і слідчих прокуратури не менше 10 років;

– з 1 жовтня 2011 р. до 30 вересня 2012 р. – 20 років 6 місяців, у тому числі стажу роботи на посадах прокурорів і слідчих прокуратури не менше 10 років 6 місяців;

– з 1 жовтня 2012 р. до 30 вересня 2013 р. – 21 рік, у тому числі стажу роботи на посадах прокурорів і слідчих прокуратури не менше 11 років;

– з 1 жовтня 2013 р. до 30 вересня 2014 р. – 21 рік 6 місяців, у тому числі стажу роботи на посадах прокурорів і слідчих прокуратури не менше 11 років 6 місяців;

– з 1 жовтня 2014 р. до 30 вересня 2015 р. – 22 роки, у тому числі стажу роботи на посадах прокурорів і слідчих прокуратури не менше 12 років і так до 25 років вислуги років, у тому числі стажу роботи на поса-

дах прокурорів і слідчих прокуратури не менше 15 років [12].

При цьому пенсія призначається в розмірі 80 % від суми їх місячної (чинної) заробітної плати, до якої включаються всі види оплати праці, з якої було сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, а до 1 січня 2011 р. – страхові внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, одержуваної перед місяцем звернення за призначенням пенсії.

На нашу думку, чинне пенсійне забезпечення працівників органів прокуратури відповідно до схеми, передбаченої Законом України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 р. № 1789, є простим, обґрунтованим та прийнятним.

Аналізуючи правову природу пенсійного забезпечення працівників органів прокуратури, слід урахувати наступні обставини.

По-перше, видом соціального забезпечення, у тому числі працівників прокуратури, має виступати пенсійне забезпечення, а не пенсія, адже пенсія – це лише певне матеріальне благо, яке надається непрацездатним громадянам у межах пенсійного забезпечення. Його змістом є надання непрацездатним громадянам грошових виплат – пенсій. Терміни «пенсійне забезпечення» і «пенсія» мають співвідноситись як філософські категорії «форма» й «зміст».

По-друге, пенсійне забезпечення виступає одним із основних видів соціального забезпечення непрацездатних громадян, єдиним або головним джерелом засобів для їх існування.

По-третє, пенсійне забезпечення носить регулярний характер. Інші види грошового забезпечення мають як одноразовий, так і регулярний характер, проте сплачуються не щомісячно. Крім того, пенсії можуть сплачуватися як протягом тривалого часу, так і довічно. Зокрема, відповідно до частини 1, 5, 17 ст. 50 Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 р. № 1789 довічний характер для працівників органів прокуратури мають пенсії за віком, пенсії за вислугою років, а за певних обставин – пенсії на випадок втрати годувальника.

По-четверте, пенсійне забезпечення працівників органів прокуратури передбачає виплату лише однієї пенсії з числа тих, на які мають право непрацездатні громадяни. Наприклад, відповідно до ч. 10 вказаного Закону прокурорам і слідчим, які мають одночасно право на різні державні пенсії, призначається одна пенсія за їх вибором, у тому числі на умовах, передбачених ст. 37 Закону України «Про державну службу» 16 грудня 1993 р. № 3723 [13].

По-п'яте, достатній рівень пенсійного забезпечення працівників органів прокуратури є одним із мінімальних державних соціальних стандартів, який забезпечується за рахунок коштів системи загальнообов'язкового державного пенсійного та соціального страхування, а також за рахунок коштів Державного бюджету.

Таким чином, підсумовуючи, спробуємо виокремити характерні ознаки пенсійного забезпечення працівників органів прокуратури:

– це грошові платежі, які здійснюються за рахунок коштів Пенсійного фонду України та Державного бюджету регулярно (щомісячно);

– розмір пенсії залежить від вислуги років, стажу роботи, попереднього заробітку та займаної посади;

– пенсії призначаються лише у чітко встановлених законодавством випадках: настання пенсійного віку, вислуга років, інвалідність, втрата годувальника;

– мета призначення пенсій – задоволення за допомогою періодичних грошових виплат життєво важливих потреб;

– максимальний розмір пенсії не може перевищувати десяти прожиткових мінімумів, установлених для осіб, які втратили працездатність.

Враховуючи наведені ознаки, під пенсійним забезпеченням працівників органів прокуратури доцільно розуміти вид соціального забезпечення, що передбачає періодичні грошові виплати (щомісячні, довічні) працівникам прокуратури, які нараховуються залежно від вислуги років, стажу роботи, попереднього заробітку, займаної посади та інших обставин, передбачених чинним законодавством, що виплачується за рахунок коштів Пенсійного фонду України та у випадках, передбачених чинним законодавством, коштів Державного бюджету.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : за станом від 28 червня 1996 р., № 254к/96-ВР // Відо-

мості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. Новий тлумачний словник української мови. В 4 тт. / укл. В. Яременко, О. Сліпущко. – К. : Аконіт, 1999. – Т. 2 : Ж – ОБД. – 1999. – 911 с.

3. Словник української мови / [ред. І. К. Білодід] . – К. : Наук. думка, 1972. – Т. 3. – 744 с.

4. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 тт. / Даль В. И. – М. : Рус. язык, 1980. – Т. 4. – 680 с.

5. Болотіна Н. Б. Право людини на соціальне забезпечення в Україні : проблема термінів і понять / Н. Б. Болотіна // Право України. – 2000. – № 4. – С. 35 – 39.

6. Право социального обеспечения в Украине : учебн. / под общ. ред. Л. И. Лазор, С. Н. Прилипко, О. Н. Ярошенко. – Луганск : Изд-во «Шико» ООО «Виртуальная реальность», 2010. – 439 с.

7. Сташків Б. І. Поняття права соціального забезпечення / Б. І. Сташків // Право України. – 2000. – № 5. – С. 24–26.

8. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 9 липня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 49–51. – Ст. 376.

9. Трудовое право : энцикл. словарь / [под ред. С. А. Иванова]. – М. : Сов. энцикл., 1979. – 118 с.

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

11. Караваев В. В. О совершенствовании пенсионного законодательства / В. В. Караваев // Советское государство и право. – 1971. – № 10. – С. 59 – 64.

12. Про прокуратуру : Закон України від 5 листопада 1991 р. № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

13. Про державну службу : Закон України від 16 листопада 1993 р. № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

Пшонка А. В. Пенсионное обеспечение работников органов прокуратуры Украины.

Статья посвящена исследованию особенностей пенсионного обеспечения прокурорско-следственных работников на современном этапе. В работе проанализировано понятие пенсионного обеспечения работников прокуратуры, рассмотрены основания назначения пенсий работникам прокуратуры согласно законодательству Украины.

Ключевые слова: пенсия, виды пенсий, пенсионное обеспечение, работники прокуратуры.

Pshonka A. V. Pension Benefits of Employees of the State Prosecutor's Office of Ukraine.

The article is devoted to the research of the major nowadays peculiarities of providing the pension to the workers of the State Prosecutor's Office and workers of the investigating agencies. The author analyzes the concept and legal grounds for providing the pension for these categories of pensioners.

Keywords: pension, types of pensions, pension providing, workers of the State Prosecutor's Office.

Стаття надійшла до редакції 15.11.2012

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МАТЕРІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАЦІВНИКІВ ОВС: СИСТЕМНИЙ ПІДХІД

У статті обґрунтовується необхідність системного підходу до врегулювання правових відносин у сфері матеріального забезпечення працівників ОВС. Зроблено спробу класифікувати існуючі нормативно-правові акти у цій сфері за деякими основними критеріями з метою полегшення процесу подальшої систематизації.

Ключові слова: правовідносини, правове регулювання, матеріальне забезпечення, працівник органів внутрішніх справ.



**Зінов
Павло Іванович**

директор Департаменту матеріального забезпечення МВС України, здобувач наукової лабораторії з проблем розкриття та розслідування злочинів Національної академії внутрішніх справ України

Урегульованість правовими нормами правовідносин, які виникають, змінюються чи припиняються у зв'язку з матеріальним забезпеченням, виконанням завдань та обов'язків у тій чи іншій сфері життєдіяльності, є надзвичайно важливим фактором у процесі реалізації прав та інтересів громадян. У цьому зв'язку вельми актуальними є вивчення проблемних питань, які стосуються правового регулювання сфери матеріального забезпечення працівників ОВС.

Проблемами, які потребують уважного вивчення та якнайшвидшого розв'язання, є наявність занадто великої кількості правових актів як законодавчого, так і підзаконного рівнів, індивідуального та нормативного характеру; невиконання норм та вимог деяких нормативних актів, включаючи законодавчі, які розроблені з метою регуляції правовідносин щодо організації матеріального забезпечення працівників ОВС; невіправдано часте внесення до нормативних актів у цій сфері різноманітних малоістотних змін та доповнень, що неймовірно ускладнює їх правозастосовну практику; неузгодження багатьох положень нормативних актів, що розроблялися з метою спрощення складного процесу регуляції правовідносин у сфері матеріального забезпечення працівників ОВС; хибне розуміння і тлумачення деяких положень цих

нормативно-правових актів з боку правозастосовних органів, особливо на місцях, наслідком чого є численні порушення у вигляді, наприклад, заниження розміру пенсій, не виплати усіх передбачених надбавок та компенсацій, ненадання передбачених законодавством пільг тощо.

Мета даної статі полягає у спробі проаналізувати систему правових актів, які призначені для регулювання процесу матеріального забезпечення працівників ОВС. Ці правові акти приймаються різними органами, маючи різну юридичну силу, але вони тісно пов'язані між собою, створюючи певне правове поле для функціонування як системи органів внутрішніх справ у цілому, так і для реалізації правовідносин у галузі матеріального забезпечення зокрема. Тобто йдеться, у широкому розумінні, про правильне застосування всіх законодавчих вимог, що викладені у відповідних державних та відомчих нормативно-правових актах, від Конституції України та правових актів Президента України і Кабінету Міністрів України до відомчих нормативних документів МВС України та підпорядкованих йому підрозділів на місцях.

Таким чином, у загальному вигляді вся нормативна база, що урегульовує правовідносини у галузі матеріального забезпечення працівників ОВС, може бути умовно поділена на:

1) зовнішню нормативно-правову, що створюється поза межами системи ОВС, але до створення якої працівники мають безпосереднє відно-

шення, беручи участь у розробці або розробляючи проекти тих чи інших нормативних документів;

2) внутрішню нормативну базу, яка діє лише в межах системи ОВС.

Правові акти, які розроблені з метою урегулювання правовідносин щодо матеріального забезпечення працівників ОВС, дуже різноманітні. Як вже було зазначено, деякі з них регулюють різні за характером правові відносини, через те виступають одночасно як джерела різних галузей юриспруденції. Так, Закон України «Про міліцію» хоча й присвячений головним чином регулюванню відносин адміністративно-правового характеру, містить цілу низку норм, які є об'єктом правового регулювання у сферах трудового права та правовідносин в галузі соціального забезпечення [1]. У цьому законі, зокрема, врегульовані такі важливі питання матеріального забезпечення працівників ОВС як оплата праці, виплата грошової компенсації, отримання житла та пільгове житлове будівництво, користування системою соціальних пільг, правовідносини у сфері державного страхування та відшкодування шкоди у разі каліцтва або загибелі працівника ОВС, фінансування і матеріально-технічне забезпечення підрозділів МВС тощо [1].

Враховуючи зазначене вище, вважаємо за доцільне здійснити певну систематизацію регулюючих нормативно-правових документів у даній сфері за деякими основними критеріями. Так, залежно від кількості суб'єктів, на яких поширюється дія нормативно-правових актів,

є сенс розподілити на їх дві великі групи: суто нормативні та індивідуальні. При цьому дія нормативних актів спрямована на впорядкування поведінки одночасно великої кількості працівників ОВС, а тому ці документи розроблялися та розробляються з урахуванням їх багаторазового застосування (це переважно законодавчі акти). Так, Законом України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» визначається коло умов, норм, а також порядок пенсійного забезпечення тих громадян України, які перебували на військовій службі, службі в підрозділах ОВС та державної пожежної охорони, органах і підрозділах цивільного захисту, службі в підрозділах податкової міліції, та інших осіб, що мають право на пенсійне забезпечення за цим Законом. Закон має на меті реалізацію відповідною категорією осіб свого конституційного права на державне пенсійне забезпечення у випадках, які передбачені як Конституцією України, так і цим Законом, який спрямовано на встановлення єдності умов та норм пенсійного забезпечення зазначеної категорії громадян України [2]. Правові ж акти індивідуального характеру розраховані здебільшого на якусь одну певну життєву ситуацію, одну конкретну особу (наприклад, наказ про встановлення персональної надбавки до пенсії працівникові органів внутрішніх справ).

Провідне місце серед всіх правових актів, що регулюють правовідносини у галузі матеріального забез-

печення працівників органів внутрішніх справ, посідає Конституція України. Настільки широкого кола предметів правового регулювання (пов'язані із закріпленням основ державного ладу суспільні відносини, найважливіші державні інституції, питання суспільного устрою, основи правового статусу громадян, система власності, соціально-економічні та політичні відносини тощо) не має жоден з інших нормативних актів, крім Основного Закону. Як відзначає І. М. Сирота, у Конституції України виділені основні характерні риси української державності і України в цілому, що знайшли своє відображення в праві на соціальне забезпечення (преамбула), визначенні основ економіки, політики та вектору соціальної спрямованості. У Конституції окреслено коло суспільних відносин та правовий статус громадян у сфері соціального забезпечення і соціального захисту, установлені основні форми і види соціального забезпечення в Україні [3, с.40].

Оскільки нормами Конституції України досить часто визначаються лише межі сфери правового регулювання в тих або інших діапазонах суспільних відносин та їх початкова регламентація на загальних засадах, завдання законодавця полягає у тому, щоб, більш детально регламентуючи суспільні відносини, встановлювати конкретні прав і обов'язків суб'єктів права з метою більш повного втілення у практику засадничих конституційних принципів. Тому провідне місце у складі механізму правового регулювання питань матеріального забезпечення праців-

ників системи ОВС відведено положенням законів та нормам інших законодавчих актів держави. У свою чергу, систему законодавчих актів, які створені та створюються з метою регулювання матеріального забезпечення працівників ОВС, доцільно було б розмежувати на дві групи: загальну та спеціальну. До загальної групи треба передусім віднести основи законодавства України щодо загальнообов'язкового державного соціального страхування [4], в яких сформульовано коло основних принципів, форм і різновидів соціального страхування як безпосередньо працівників, так і членів їх сімей. Серед низки нормативних актів загального характеру, які регулюють правовідносини у сфері матеріального забезпечення працівників ОВС, слід виділити також Кодекс законів про працю України (далі – КЗпП) [5], у якому окреслюється коло правових засад і гарантій щодо реалізації громадянами України права розпоряджатися своїми здібностями до плідної творчої праці. У КЗпП визначені загальні засадничі принципи таких аспектів матеріального забезпечення працівників, як оплата праці, пенсійне забезпечення, компенсації та пільги, різновиди матеріального забезпечення та соціальних гарантій за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням тощо.

До складу спеціальних законодавчих актів, що створені та створюються з метою регулювання питань матеріального забезпечення працівників системи ОВС, на наш погляд, слід насамперед віднести

закони України «Про міліцію» [1]; «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [6]; «Про оперативно-розшукову діяльність» [7], а також вже згаданий Закон України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» [8].

Крім цього, до нормативно-правових актів спеціального характеру варто віднести й такий документ, як Постанова Верховної Ради України «Про затвердження Положення про порядок комплектування, матеріально-технічного, військового, фінансового та соціально-побутового забезпечення спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України» [9].

У Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність» зазначено, що працівники, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, мають право на додаткові пільги в сфері фінансового та соціально-побутового забезпечення у встановленому Кабінетом Міністрів України порядку [7].

Значне місце серед актів Президента України займають такі, якими визначається структура та компетенція органів управління у сфері матеріального забезпечення населення, включаючи, зокрема, працівників органів внутрішніх справ.

Підводячи підсумки розгляду питання щодо сучасного стану правового регулювання матеріального забезпечення працівників ОВС, вважаємо за необхідне виділити його наступні специфічні ознаки.

1. Наявність особливої мети та завдань. Так, за нашим переконанням, мета досліджуваного аспекту сфери правового регулювання полягає в урегулюванні правовідносин, що виникають та змінюються, або припиняються у процесі матеріального забезпечення працівників системи ОВС. Завданнями цього різновиду правового регулювання є, по-перше, чітке закріплення компетенції тих суб'єктів влади (відповідних органів та посадових осіб), які розробляють та приймають рішення у сфері питань матеріального забезпечення працівників ОВС, що забезпечує їм можливість найбільш ефективно та в повному обсязі виконувати свої функції. По-друге, такими завданнями є вирішення тих чи інших питань з повноцінної реалізації прав органів та працівників ОВС у галузі матеріального забезпечення.

2. Наявність свого предмета і метода. До кола відносин, що утворюють предмет правового регулювання матеріального забезпечення працівників ОВС, доцільно віднести ті, що виникають та змінюються, або припиняються у процесі вирішення питань, якими регламентується їх грошове, пенсійне, житлове, майнове, медичне та санаторно-курортне забезпечення, надання їм компенсацій і пільг, а також питань щодо соціального страхування. Методом правового регулювання матеріального забезпечення працівників ОВС є органічне поєднання диспозитивного та імперативного способів регулювання.

3. Фундамент правового регулювання матеріального забезпечення

працівників ОВС складається з численних правових актів, які, маючи різну юридичну силу, забезпечують створення відповідного правового поля як для функціонування системи ОВС взагалі, так і для реалізації правовідносин у галузі матеріального забезпечення зокрема. Подібні правові акти класифікуються нами за наступними критеріями.

1. Залежно від суб'єкта прийняття:

- зовнішні, тобто такі, які приймаються поза межами системи ОВС, але до створення яких мають безпосереднє відношення працівники органів внутрішніх справ;
- внутрішні, з яких складається відомча нормативна база.

2. Залежно від кількості суб'єктів, яким адресовані відповідні правові акти і на яких поширюється їх дія, такі акти можна розподілити на дві основні групи:

- нормативні правові акти, дія яких спрямована на впорядкування поведінки одночасно великої кількості працівників ОВС, а тому ці документи розроблялися та розробляються з урахуванням їх багаторазового застосування;
- індивідуальні правові акти, розраховані здебільшого на якусь одну певну життєву ситуацію, одну конкретну особу (наприклад, наказ про встановлення персональної надбавки до пенсії працівникові органів внутрішніх справ).

3. За юридичною силою:

- законодавчі правові акти;
- нормативні акти підзаконного характеру.

4. За змістом:

- правові акти, створювані з метою комплексного регулювання правових відносин у сфері матеріального забезпечення працівників ОВС;

- правові акти, створювані з метою опосередкованого регулювання матеріального забезпечення працівників ОВС, оскільки саме регулюванню у таких документах присвячено тільки одну або декілька статей.

Переконані, що стереотипні підходи, які на сьогодні склалися у сфері правового регулювання матеріального забезпечення працівників органів внутрішніх справ, є застарілими і вже не виправдовують себе, маючи низку істотних недоліків, а саме:

- наявність у цій сфері занадто великої кількості регламентуючих законодавчих і підзаконних правових актів як нормативних, так і індивідуальних;

- невиконання вимог деяких нормативних актів, включаючи законодавчі, якими урегулюються правові відносини у сфері матеріального забезпечення працівників ОВС;

- занадто часте внесення доповнень і змін до нормативних актів у сфері матеріального забезпечення працівників ОВС, що надзвичайно ускладнює їх правозастосування;

- неузгодженість багатьох положень таких правових актів;

- хибне тлумачення працівниками правозастосовних органів (переважно на місцях), результатом чого стають численні порушення (заниження розміру пенсій, випад-

ки невиплат передбачених надбавок та компенсацій, незаконне скасування законодавчо передбачених пільг тощо).

На нашу думку, одним з найбільш ефективних заходів щодо подолання зазначених недоліків має стати розробка та втілення методу систематизації нормативних актів у сфері матеріального забезпечення працівників ОВС, позитивним наслідком чого могло б стати прийняття на загальнодержавному рівні відповідних Основ законодавства із соціального забезпечення населення, в яких належна увага буде приділена матеріальному і соціальному забезпеченню працівників органів внутрішніх справ та інших воєнізованих правоохоронних структур.

Список використаних джерел:

1. Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

2. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб : Закон України від 9 квітня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 29. – Ст.399.

3. Сирота І. М. Право социального забезпечення в Україні / І. М. Сирота. – Х. : Одиссей, 2002. – 382 с.

4. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 23. – Ст. 121.

5. Кодекс законів про працю України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – Додаток до № 50. – Ст. 375.

6. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей : Закон України від 20 грудня 1991 р. //

Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 15. – Ст. 190.

7. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лютого 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.

8. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб : Закон України від 9 квітня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 29. – Ст. 399.

9. Про затвердження Положення про порядок комплектування, матеріально-технічного, військового, фінансового та соціально-побутового забезпечення спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України: Постанова Верховної Ради України від 16 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 4. – Ст. 20.

Зинов П. И. Нормативно-правовое регулирование материального обеспечения работников ОВД: системный подход.

В статье обосновывается необходимость разработки системного подхода к урегулированию правовых отношений в сфере материального обеспечения работников органов внутренних дел. Предпринята попытка классифицировать существующие нормативно-правовые акты в данной сфере с целью облегчения процесса их дальнейшей систематизации.

Ключевые слова: правоотношения, правовое регулирование, материальное обеспечение, работник органов внутренних дел.

Zinov P. I. Laws and Regulations Affecting the Financial Security of the Workers of the State Execution Services: Systematic Approach.

The article proves the necessity of development of the systematical approach to the regulation of the legal relations in the area of the material providing for workers of State enforcement agencies. The author attempts to classify the existent legal acts in this field, to simplify their further systematization.

Keywords: legal relationships, legal adjusting, material providing, worker of organs of internal affairs.

Стаття надійшла до редакції 07.12.2012

ПРАВОВІ ЗАСОБИ РЕГУЛЮВАННЯ ГРОШОВОГО ОБІГУ В УКРАЇНІ

Досліджується механізм правового регулювання обігу грошей, визначаються чинники впливу та надаються пропозиції щодо удосконалення повноважень Національного банку України та Кабінету Міністрів України у проведенні грошово-кредитної політики.

Ключові слова: банк, грошовий обіг, грошово-кредитна політика, Національний банк України, Кабінет Міністрів України, регуляторна політика, пропозиція грошей, попит грошей, правові чинники регулювання грошей.



**Дмитренко
Юлія Миколаївна**

*провідний спеціаліст
департаменту прав-
ових основ підпри-
ємницької діяльності
Національного банку
України*

Забезпечення стабільного грошового обігу як головне завдання Національного банку України (далі – НБУ), визначене Конституцією України, потребує пошуку шляхів удосконалення правового забезпечення. Механізм регулювання грошового обігу закладається в грошово-кредитній політиці, яка розробляється центральним банком країни. Грошово-кредитну політику відповідно до Закону України «Про Національний банк України» [1] слід тлумачити як систему заходів із регулювання грошового обігу та кредиту, які спрямовані на економічне зростання, стримування інфляції, забезпечення стабільності грошової одиниці України, забезпечення зайнятості населення, регулювання платіжного балансу з метою збалансування і задоволення суспільного попиту на гроші.

Правові питання регулювання грошового обігу аналізувалися у працях Л. К. Воронової, Є. О. Алісова, О. П. Орлюк, О. А. Костюченко, І. Б. Заверухи, В. К. Шкарупи, М. П. Кучерявенка, О. О. Качана, В. В. Козюка, Н. І. Костіна, Т. А. Латковської, М. І. Савлука, А. О. Селіванова та інших. Проте діяльність НБУ по регулюванню грошової маси в сучасних умовах розвитку банківських правовідносин з метою визначення шляхів удосконалення правових заходів потребує дослідження.

Діяльність НБУ щодо регулювання грошово-кредитної сфери обумовлюється не лише потребою стабілізації грошової маси, але й необхідністю захисту інтересів клієнтів банків, забезпечення безризикової діяльності всієї банківської системи та іншими факторами [2, с. 247]. Тому з усіх заходів центрального банку в регулюванні грошово-кредитної політики важливе значення мають заходи регулювання обігу грошової маси, її структури, параметрів тощо, тобто тих елементів, які складають пропозицію грошей. Це положення може бути обране як критерій для відмежування правовідносин, які складають зміст грошово-кредитної політики держави в системі формування, розподілу та використання публічних фінансових ресурсів. Механізм правового регулювання грошового обігу потребує дослідження з позицій аналізу змісту грошово-кредитної політики як фінансово-правового інституту.

На підставі аналізу банківського законодавства з питань повноважень суб'єктів грошово-кредитної політики та чинників, що впливають на її досконалість, потребують поглибленого вивчення нові заходи регулювання грошовою масою, котрі є в розпорядженні держави, зокрема Національного банку України, з метою забезпечення соціально-економічного розвитку країни.

Основними економічними засобами регулювання обсягу грошової маси є наступні: 1) визначення та регулювання норм обов'язкових резервів для комерційних бан-

ків; 2) процентна політика; 3) рефінансування комерційних банків; 4) управління золотовалютними резервами; 5) операції з цінними паперами (крім цінних паперів, що підтверджують корпоративні права), у тому числі з казначейськими зобов'язаннями, на відкритому ринку; 6) регулювання імпорту та експорту капіталу; 7) емісія власних боргових зобов'язань та операції з ними [3, с. 4].

Стратегічна мета грошово-кредитної політики має бути підпорядкована загальним стратегічним цілям соціально-економічної політики держави: стабілізації сукупного обсягу виробництва, зайнятості та рівня цін. Тактичною метою політики є забезпечення внутрішньої стабільності грошей, тобто оптимальної рівноваги між попитом і пропозицією грошей. Визначаючи тактичні й оперативні завдання грошово-кредитної політики, потрібно враховувати необхідність її диференціації залежно від конкретної макроекономічної ситуації [4, с. 36]. Оскільки Конституція України покладає на НБУ обов'язок забезпечувати стабільний грошовий обіг, цілком логічно вважати НБУ відповідним суб'єктом грошово-кредитної політики.

Предметом правового регулювання в сфері грошового обігу є, по-перше, відносини з регламентації грошово-кредитної політики як правової категорії (визначення, встановлення концептуальних положень, цілі, індикатори, показники, методи, засоби регулювання, наприклад порядок формування обов'язкових ре-

зервів, та інші), по-друге, відносини із визначення кола суб'єктів та їх повноважень, окреслення їх завдань, функцій і компетенції, по-третє, організаційно-правові основи формування, прийняття Основних засад грошово-кредитної політики, її реалізації та контролю за здійсненням, тобто процесуальні відносини.

Враховуючи ці елементи відносин з приводу обігу грошової маси, за різними критеріями дослідники виділяють декілька груп правовідносин:

а) за змістом правового регулювання виділяються відносини між вищими законодавчими та виконавчими органами державної влади і НБУ з приводу закріплення основ проведення грошово-кредитної політики, а також відносини у ході реалізації грошово-кредитної політики;

б) за предметом правового регулювання – відносини із визначення статусу НБУ у сфері грошово-кредитної політики (завдання, функції, компетенція та ін.), делегування йому повноважень щодо здійснення грошово-кредитної політики, а також відносини з приводу її реалізації. Акти, які регулюють ці відносини (в основному, це акти НБУ) визначають основні параметри грошово-кредитної політики (цілі, засоби, методи та ін.);

в) за характером предмета правового регулювання – відносини, які виникли й існують виключно як компонент грошово-кредитної політики (наприклад, це обов'язкове резервування коштів), та відносини, які впливають з діяльності центробанку

(наприклад, як кредитора останньої інстанції), а не внаслідок грошово-кредитної політики, але у яких вона активно здійснюється центральним банком (наприклад, це операції з цінними паперами чи регулювання імпорту та експорту) [5, с. 87].

До числа заходів НБУ, які не охоплюються поняттям грошово-кредитної політики, не потрапляють або потрапляють побіжно такі заходи адміністративного регулювання як реєстрація банків, ліцензування їх діяльності, встановлення вимог та обмежень щодо діяльності банків, застосування санкцій та інше, що прямо не впливає на грошову пропозицію (побічно на неї впливають багато факторів). З індикативних заходів не можна віднести до числа засобів грошово-кредитної політики встановлення обов'язкових економічних нормативів, встановлення норм відрахувань до резервів на покриття ризиків від активних банківських операцій (їх мета – захист інтересів клієнтів та безризикова банківська діяльність), а також кореспондентські відносини.

Всі заходи НБУ здійснюються у сфері відносин із банками і зводяться до регулювання діяльності банків, що прямо відмічається в ст. 14 Закон України «Про Національний банк України». Правління Національного банку згідно з Основними засадами грошово-кредитної політики через відповідні монетарні інструменти та інші засоби банківського регулювання забезпечує реалізацію грошово-кредитної політики, організує виконання інших функцій [1, ст. 14].

Таким чином, грошово-кредитна політика є самостійною категорією, але засоби і методи, які застосовуються в процесі її реалізації, належать до банківського регулювання (але лише в тій частині, яка стосується регулювання грошової пропозиції).

Засоби і методи грошово-кредитної політики виступають інструментом досягнення поставлених державою цілей, відрізняючись серед інших елементів цієї системи особливою спрямованістю на регулювання безпосередньо грошової пропозиції, тобто кількості грошей в обігу, їх структури та ін. Характеризуючи загальну тенденцію їх застосування, О. П. Орлюк відмічає, що «грошово-кредитна політика повинна здійснюватись «пасивно», тобто так, щоб інфляція, процентні ставки, реальний обмінний курс тощо визначалися ринковими факторами без активного централізованого управління грошово-кредитною системою» [6, с. 137]. Ведення грошово-кредитної політики суто ринковими методами було б ідеальним варіантом, який означав би повну гармонію інтересів центрального і комерційних банків, однак на практиці такого збігу інтересів немає: інтереси грошово-кредитної політики не становлять предмет інтересів жодного комерційного банку, який не в змозі впливати на всю грошову пропозицію і це викликає необхідність застосування владних імперативних методів.

Відповідно до статті 66 Закону України «Про банки і банківську діяльність» визначені форми (адміністра-

тивна і індикативна) та методи державного регулювання діяльності банків. Якщо засоби адміністративного регулювання передбачають систему владних приписів, то засоби і методи індикативного регулювання передбачають як владні приписи, так і цілий ряд інструментів, які юридично не обмежують волю суб'єктів відносин у сфері грошово-кредитної політики – визначення процентних ставок, рефінансування банків, кореспондентські відносини, управління золотовалютними резервами, включаючи валютні інтервенції, операції з цінними паперами на відкритому ринку [7].

Слід звернути увагу на те, що воля суб'єктів правовими нормами тут не обмежується, але всі ці інструменти складають поняття «регулювання». Звідси можна зробити висновки, що регулюванням охоплюється юридичні та економічні аспекти відносин НБУ і комерційних банків. Однак статус НБУ як органу управління і здійснення ним регулювання надає цим відносинам управлінський характер. Сама по собі участь НБУ у відносинах цивільно-правового характеру означає здійснення ним регулювання відповідних відносин, інакше НБУ в них просто не брав би участі. У цих випадках юридична обов'язковість змінюється на економічний примус.

Методи правового регулювання відносин у сфері грошово-кредитної політики відрізняються особливим поєднанням імперативності (метод владних приписів) та диспозитивності. У процесі проведення

грошово-кредитної політики НБУ використовує не лише владні методи, до яких треба віднести, перш за все, обов'язкове резервування, засноване на владному імперативному методі регулювання, але й економічні методи регулювання, методи непрямого впливу, які самі по собі не несуть владності приписів, але в сукупності з іншими методами регулювання грошового обігу створюють певні економічні умови, які спонукають суб'єкта до передбачуваної НБУ поведінки, яка може бути прогнозована і навіть спланована [2, с. 138].

У банківському праві, як слушно зазначає Ю. В. Ващенко, можна констатувати відсутність однорідних відносин, відмінних від відносин, які регулюються іншими галузями права, зокрема, фінансового, цивільного, господарського, і тому для регулювання відносин, які виникають у сфері банківської діяльності, застосовуються обидва методи: і метод владних приписів (імперативний метод), і диспозитивний метод [8, с. 124]. Підтримуючи позицію вчених, що метод владних приписів, який притаманний фінансовим правовідносинам, є і основним методом банківських правовідносин [9], вважаємо, що відносинам з приводу регулювання грошового обігу, що здійснює НБУ, властива виключна імперативність. Цей же момент завважує і І. Б. Заверуха: «Реалізація грошово-кредитної політики держави передбачає застосування центральним банком адміністративних та індикативних ме-

тодів регулювання, де однозначно проявляється метод владних приписів – імперативний метод правового регулювання» [10, с. 10].

Отже, до методів реалізації грошово-кредитної політики належать як адміністративні, так і індикативні методи регулювання. Статтею 66 Закону України «Про банки і банківську діяльність» встановлено як адміністративні, так і ринкові методи регулювання банківської діяльності [7, ст. 66]. Наприклад, обов'язкове резервування коштів або обов'язковий продаж валюти (формально він не віднесений законом до засобів грошово-кредитної політики) багато в чому нагадують оподаткування за відсутністю, щоправда, головної ознаки – переходу права власності на певні суми коштів [3, с. 7].

Неоднорідність предмета і методів правового регулювання обумовлює те, що відносини в сфері грошово-кредитної політики регламентовано нормами різних галузей права. З приводу інституту грошово-кредитної політики можна сказати, що його засади навіть більшою мірою відносяться до інститутів фінансового права, ніж навіть банківського.

Грошово-кредитна політика складає предмет фінансово-правового регулювання в тому плані, що предметом цієї галузі права є відносини, які опосередковують основоположні засади діяльності держави в сфері руху публічних фінансових ресурсів. Конституція України визначила НБУ уповноваженим і відповідальним за

здійснення грошово-кредитної політики. Норми конституційного права регулюють також порядок розгляду Верховною Радою України питань, пов'язаних зі здійсненням грошово-кредитної політики, як і всіх найважливіших політичних питань, наприклад, заслуховування інформації НБУ про Основні засади грошово-кредитної політики на відповідний рік. Порядок проведення такої роботи, парламентських слухань тощо врегульовано Регламентом Верховної Ради України [11].

Проте норми конституційного права окреслюють зовнішні обриси грошово-кредитної політики, але не розкривають її внутрішній зміст, який складають фінансові відносини, що відрізняються специфікою предмета правового регулювання. Специфіка ця полягає в тому, що фінансові питання є необхідним акомпанементом будь-яких практичних заходів, але це не змінює їх предметну приналежність і фінансово-правовий зміст – навіть в рамках будь-якої діяльності фінансові відносини посідають особливе місце і відокремлені від інших питань. Тому змістовне наповнення адміністративного права в частині питань державної політики передбачає пізнання глибокого економічного змісту і природи кожного з видів відносин (у даному разі – банківських відносин).

Відносини зі здійснення грошово-кредитної політики виникають у зв'язку з проведенням грошової емісії, тобто це є відносини із виникнення і регулювання грошового обі-

гу, який традиційно включається в предмет фінансового права [9, с. 7].

Визначаючи предмет фінансового права, академік Л. К. Воронова зазначає, що ним є суспільні відносини, які виникають в процесі мобілізації грошових ресурсів в централізовані та децентралізовані фонди держави та органів місцевого самоврядування, їх розподіл і використання, а також в ході контролю за рухом цих коштів, їх ефективним і цільовим використанням і у зв'язку з грошовою емісією [8, с. 135].

Норми, що регулюють відносини у процесі здійснення грошового обігу як складової грошово-кредитної політики, являють собою цілісність, яка відповідає ряду ознак, властивих фінансовому праву.

1. Грошово-кредитна політика являє собою владно-організуючу діяльність держави, покликану задовольняти суспільні грошові інтєресеси, і за об'єктом правового регулювання має виключне матеріальне (фінансове) значення.

2. Грошово-кредитна політика здійснюється в сфері грошового обігу, правове регулювання якого становить один із інститутів фінансового права. Під інститутом правового регулювання грошового обігу ми розуміємо сукупність правових норм, що регулюють відносини в процесі руху грошей у готівковій і безготівковій формі.

3. У фінансовій діяльності держави регулювання грошового обігу є одним із напрямів реалізації державної політики у сфері використання публічних фінансових ресурсів, що

покладається на банківську систему. Публічність грошово-кредитної політики впливає з її суспільного призначення – регулювання економічного зростання, стримування інфляції та забезпечення стабільності грошової одиниці України, забезпечення зайнятості населення та вирівнювання платіжного балансу.

4. У законодавстві та фінансово-правовій літературі відмічається, що одним з обов'язкових суб'єктів правовідносин з грошового обігу є орган, наділений державно-владними повноваженнями. У грошовому обігу ним є Національний банк України відповідно до ст. 2 Закону України «Про Національний банк України».

5. Норми, що регулюють відносини у сфері грошового обігу, найтісніше зв'язані з фінансовим правом методом правового регулювання, який на відміну від інших методів регулювання банківських правовідносин має виключно імперативний характер.

Отже, відносини із здійснення грошово-кредитної політики не зводяться тільки до відносин НБУ із банками, котрі є лише посередниками, а охоплює ширше коло питань. Більш того, в найглибшому розумінні предметом грошово-кредитної політики є не банки, а грошовий обіг у кількісному і якісному відношенні. Банки у цих відносинах виступають як опосередкована ланка між суб'єктом управління (центральним банком як представником держави) і об'єктом – грошовою системою. Правом емісії грошей наділений тільки НБУ. Комерційні банки

та інші фінансово-кредитні установи є лише користувачами цього продукту НБУ [2, с. 136].

Максимум можливостей НБУ в грошовому обігу – це регулювання пропозиції грошей. Між тим, життя суспільства охоплює і попит, і пропозицію грошей. Однак у формуванні попиту вирішальне значення має діяльність Кабінету Міністрів України, фінансова і економічна політика. Тому реальність грошово-кредитної політики збільшого залежить від сукупності факторів.

Серед факторів, які залежать не стільки від центрального банку, скільки від уряду, можна назвати таке: цінова і тарифна політика в цілому, ріст цін, в т. ч. підприємств – монополістів, а також зростання цін в окремих секторах економіки, зайнятість, оплата праці, рівень заробітної плати, зростання бюджетних видатків і їх структура, зовнішньоекономічна діяльність та ін. Всі ці питання можуть бути вирішені лише в результаті спільних дій Уряду і Національного банку України.

Ще одним суттєвим фактором вдосконалення грошово-кредитної політики є більш широке впровадження принципу плановості. Подальший розвиток плановості вимагає прийняття єдиного плану – Основних засад грошово-кредитної політики – як узгодженого плану дій Уряду і НБУ, тобто потребує удосконалення процедура розробки і реалізації грошово-кредитної політики. Сьогодні можна зустріти скарги НБУ та центральних банків інших країн на політику «викручування

рук» центральному банку, порушення його незалежності тощо. Аналіз практики свідчить, що цих явищ могло б бути менше, якби приймався єдиний план дій Уряду і НБУ у сфері грошово-кредитної політики. Тоді значна кількість питань могла б бути врегульована ще на стадії розробки і прийняття Основних засад грошово-кредитної політики. Це створювало б єдиний державний, узгоджений, скоординований режим реалізації грошово-кредитної політики. Цьому ж сприяло б і прийняття Кабінетом Міністрів України постанови, спрямованої на координацію діяльності міністерств і відомств у зв'язку із реалізацією Основних засад грошово-кредитної політики.

Питання грошово-кредитної політики, зокрема грошового обігу, є питаннями надзвичайної державної ваги, каталізатором суспільних процесів. Але Закон України «Про Національний банк України», який регламентує відносини Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України з НБУ, практично передбачає лише інформування цих органів центробанком про головні питання грошово-кредитної політики. Крім цього, в ньому варто передбачити обов'язок Правління НБУ інформувати Раду НБУ та вищі органи влади (а Раду НБУ у відповідних випадках) про найважливіші рішення, які можуть мати суспільне значення.

Таким чином, можна коротко сформулювати, що а) грошово-кредитна політика і її складова – полі-

тика грошового обігу має бути єдиною державною, а не відомчою політикою; б) основні засади грошово-кредитної політики мають визначатися тільки Верховною Радою України.

Грошово-кредитна політика проводиться НБУ і закріплена в законі про цей особливий центральний орган державного управління. Виходячи із змісту положень Конституції України, правове забезпечення стабільного грошового обігу має розглядатись як загальнодержавне питання, а право НБУ на її проведення – як функція, делегована йому Верховною Радою України. Посилення загальнодержавних начал разом з гнучким поєднанням принципу незалежності центрального банку має стати одним із головних напрямів удосконалення всієї системи державного управління і правового забезпечення стабільності соціально-економічного розвитку України.

Список використаних джерел:

1. Про Національний банк України : Закон України від 20 травня 1999 р., № 679–XIV // Голос України. – 1999. – № 112.
2. Козюк В. В. Центральний банк і грошово-кредитна політика / В. В. Козюк. – Тернопіль : Джура, 1999. – 260 с.
3. Савлук М. І. Грошово-кредитна політика Національного банку України та оцінка її ефективності / М. І. Савлук // Вісник Національного банку України. – 1999. – №1. – С. 3–7.
4. Орлюк О. П. Банківська система України. Правові засади організації: монографія / О. П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 240 с.

5. Латковська Т. А. Актуальні питання розвитку банківської системи України на сучасному етапі / Т. А. Латковська // Науковий вісник Буковинської державної фінансової академії : зб. наук. пр. – Вип. 7. – Чернівці, 2006. – С. 84–89.
6. Банківське право України / за ред. О. П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 390 с.
7. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 7 грудня 2000 р., № 2121–Ш // Урядовий кур'єр. – 2001. – № 8.
8. Ващенко Ю. В. Банківське право: навч. посібник / Ю. В. Ващенко. – К. : Центр навчальної літератури, 2009. – 344 с.
9. Воронова Л. К. Фінансове право України : підручник / Л. К. Воронова. – К. : Прецедент; Моя книга, 2006. – 448 с.
10. Заверуха І. Б. Банківське право : посіб. [для студентів] / І. Б. Заверуха. – Л. : Астролябія, 2002. – 222 с.
11. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – №№36, 14–15, 16–17. – Ст. 133.

Дмитренко Ю. Н. Правовые средства регулирования денежного обращения в Украине.

Исследуется механизм правового регулирования обращения денег, определяются факторы влияния и разработаны предложения по совершенствованию полномочий Национального банка Украины и Кабинета Министров Украины по проведению денежно-кредитной политики.

Ключевые слова: банк, денежное обращение, денежно-кредитная политика, Национальный банк Украины, Кабинет Министров Украины, регуляторная политика, предложение денег, спрос денег, правовые факторы регулирования денег.

Dmytrenko Yu. M. Legal Means of Regulating the Money Circulation in Ukraine.

The author studies the legal mechanism of regulation of money circulation, determines the means by which the National Bank and the Cabinet of Ministers can influence the monetary policy and offeres suggestions for improving their powers in this area.

Keywords: bank, currency, monetary policy, the National Bank of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the regulatory policy, the money supply, money demand, legal factors regulating money.

Стаття надійшла до редакції 26.01.2013

UISZCZANIE PODATKÓW A MORALNOŚĆ PODATKOWA: ASPEKT SOCJALNO-PRAWNY

Zbadane są problemy teoretyczne i praktyczne dwoistości zainteresowania podatników i Państwa podczas zapłaty płatności obowiązkowej o charakterze podatkowym, zapewnienia sprawiedliwości i równości opodatkowania w Państwie prawnym, ujawniono związek moralności podatkowej z dyskursami prawnymi, socjologicznymi i teologicznymi.

Słowa kluczowe: zapłata podatków, moralność podatkowa, sprawiedliwość opodatkowania, system podatkowy, religia, społeczeństwo obywatelskie.



**Радишевська
Олеся Ростиславівна**

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

Wstęp. Współczesne systemy podatkowe są faktami społecznymi oraz prawnymi. A oprócz tego możemy ich postrzegać jako zjawiska o charakterze globalnym, gdyż są one obecne we wszystkim, co składa się na istotę społeczeństwa oraz ustawodawstwa narodowego. Dlatego podatek uważany także za fakt polityczny, gospodarczy, administracyjny oraz ideologiczny. Jest on «doskonałym kluczem, który umożliwia odczytywanie stopnia zorganizowania i poziomu życia społeczeństw oraz stanu prawnego w państwach europejskich» [1, s. 143].

Dla wielu osób, podatek jest niczym innym, jak tylko ceną, którą płacimy za cywilizowane społeczeństwo. Cóż, rzeczwiście, istota opodatkowania oparta jest, w powszechnym odczuciu, na niezwykle prostym schemacie, związanym z bezpośrednią relacją pomiędzy państwem a podatnikiem [2, s. 25]. Podatek jest w tym przypadku, ujmując problem trywialnie, wyłącznie świadczaniem uiszczanym przez każdego obywatela, które «zabiera» państwo. Służy on ustanowieniu i wykonaniu zadań dobra publicznego, co oznacza, że podatek otrzymuje w zamian określone korzyści. Można zatem stwierdzić, że dzięki systemowi podatkowemu następuje neutralne i jednolite przekształcenie prywatnych dóbr w dobra publiczne.

Odslona pierwsza: Moralność podatkowa a społeczeństwo. W rzeczywistości problem podatków dla

wielu osób sprowadza się do zagadnienia silnego związku pomiędzy podatnikami a «ofiara» i wynikającą z niej frustracją. Prezentowane ujęcie jest związane z teorią ofiary podatkowej, teorii opartej na utylitarystyce, której celem jest maksymalizacja dobrobytu w społeczeństwie, do czego środkiem ma być w pierwszej kolejności dochód osoby lub jej majątek oraz dobra materialne.

Jak widać, pojęcie państwa jest jedną z podstaw zrozumienia tego czym jest podatek, albowiem zasady na których opiera się system podatkowy wypływają z zasad ustrojowych, politycznych, gospodarczych, społecznych na których opiera się samo państwo. Istota podatku zmienia się wraz z transformacją stosunków między osobą zobowiązaną do płacenia danin publicznych (podatnikiem) a państwem jako «wspylnoty obywateli». Każdy z podatników jest równoprawnionym wobec państwa podmiotem, z którego mandatu jest sprawowana władza dla dobra wspólnego [3, s. 66]. To oznacza, że podatnik jest nie tylko podmiotem dostarczającym dochód państwu, lecz przede wszystkim członkiem społeczeństwa co tworzy produkt społeczny na rzecz ogółu, na rzecz każdego z nas.

Skomplikowane więzie, jakie łączą osobę ze społeczeństwem w związku z opodatkowaniem wykształciły się w historycznym rozwoju i podlegają w dalszym ciągu określonym zmianom. Ale można przyjąć, że niezależnie od epoki historycznej trwałymi cechami podatków są ich ściśle związki z gospodarką oraz ze stosunkami władzy do jednostki – zakresem zadań uznawanych

w danym czasie za publiczne i finansowane ze źródeł podatkowych [4, s. 4]. Zawsze było i będzie, że po jednej stronie jest rząd ze swoim programem budżetowym i naturalną tendencją do rozszerzania sfery danin publicznych, po drugiej – obywatele oraz podmioty gospodarcze, zainteresowane oczywiście w minimalizowaniu ciężarów finansowych.

Od wieków przedstawiciele doktryny prawa podatkowego wielu państw europejskich, próbują dojść do wniosku – jaki system podatkowy byłby postrzegany jako obiektywnie sprawiedliwy, który cechuje powszechność i równość opodatkowania, maksymalne oparty na takiej wartości jak zaufanie do samego podatnika [3, s. 24; 4, s. 124]. Gdyż opór związany z realizacją obowiązku podatkowego zawsze będzie związany z samą niechęcią do płacenia podatków. Dla tego bardzo istotna jest ocena przez społeczeństwo tych organów związku publicznoprawnego, które są odpowiedzialne za tworzenie obowiązków podatkowych, jak również stosowanie samego prawa podatkowego.

Te wszystkie kwestie prowadzą cały czas do obrębowania na zasadach etycznych związku między moralnością podatkową a samą oceną relacji zachodzących między państwem a podatnikiem (w kontekście wzajemnej lojalności). Można więc powiedzieć, że same postawy obywateli wobec obowiązku podatkowego są wyrazem oceny działalności państwa: im gorzej te wypadają w oczach obywatela, tym mniejsza jest szansa iż uzna on system podatkowy za sprawiedliwy

i nabierze pozytywnego podejścia do swojego indywidualnego obowiązku podatkowego.

W takiej dyskusji mogą się pojawić pytania: Czy w tych związkach jest miejsce na moralność? Czy rozwój opodatkowania uzależniony od norm etycznych? Czy rozwiązanie konfliktu interesów podatnika a państwa możliwe przez dialog?

Odslona druga: Moralność podatkowa a prawo. W doktrynie prawa podatkowego uzasadniono, że między normami prawnymi a normami moralnymi istnieje zasadnicza różnica. Prawo stanowione przez prawodawcę zajmuje się stroną zewnętrzną postępowania podatnika, natomiast moralność uzależniona od norm etycznych, zależy od sumienia podatnika, to znaczy jest stroną wewnętrzną. Prawu chodzi wyłącznie o działanie jednostki społeczeństwa, o jej czyny i stosunek do obowiązujących norm. Dla państwa nie ma przy tym znaczenia, z jakich powodów podatnik tych norm przestrzega: czy z przekonania, że w ten sposób powinien postępować, czy z obawy przed narażeniem się na niekorzystne dla siebie skutki w razie naruszenia norm prawa podatkowego.

Otóż istotą moralności podatkowej jest to, żeby działanie podatnika odpowiadało jego przekonaniu wewnętrznemu. Z uwagi na to, moralność podatkową można traktować jako wewnętrzną akceptację (bądź jej brak) obowiązku podatkowego i uznanie zwierzchności podatkowej państwa. Również jest to ocena postaw wobec spełnienia bądź uchylania się od spełnienia obowiązku podatkowego. Im bardziej nierów-

nomiennie (w ocenie podatnika) rozdzielane są obciążenia podatkowe, tym wyraźniej pojawia się uczucie i przekonanie o tym, że jest się zmuszonym do rezygnacji z dochodu bądź majątku w sposób nieuzasadniony. I w tym momencie podatnik objawia własną moralność, która zależy od etyki społecznej, związana z nakazami etycznymi w życiu prywatnym [4, s. 190]. Nie wielu z nich, w zależności od poziomu intelektualnego, zdaje sobie sprawę z istnienia logicznego i faktycznego związku pomiędzy podatkami a otrzymywanymi świadczeniami, jednak rozumowania takie mają znikomy wpływ na emocje podatnika.

Dlatego prawodawstwo oraz ustawodawstwo podatkowe nie powinno pomijać w przyjmowanych rozwiązaniach aspektu moralnego opodatkowania. W normach moralnych bowiem, punkt ciężkości leży w idei obowiązku, a to działa zawsze na korzyść państwa, a nie podatnika [6, s. 192].

Idealne prawo podatkowe powinno nosić przede wszystkim cechę neutralności, pozostawiając swobodę wolnemu rynkowi i nie wyręczając innych gałęzi (dziedzin) prawa w regulowaniu i poprawie ludzkiej działalności [7, s. 325]. W rzeczywistości prawo podatkowe oddziałuje jednak na zachowanie się podatników stosując określone bodźce podatkowe. Prawo podatkowe postrzegane jest zaś przez społeczeństwo jako zespół norm dotyczących pobrania świadczeń przymusowych na rzecz państwa, co oznacza, że rozważając zagadnienia podatkowe mamy na myśli w pierwszej kolejności zakres i «ofiary» owego pobrania. Na pierwszy

plan wylania się zatem element «zaboru» przez władzę podatkową określonych dóbr prywatnych. Gdzie podatki są traktowane jako instrument nienormatywny prowadzący do generowania postawy opodatkowania w oderwaniu od norm społecznych. A ponieważ przedmiotem opodatkowania są zachowania produktywnie ekonomicznie, a nie zachowania nieetyczne, prawo podatkowe jawi się jako pozbawione moralnej legitymacji [8, s. 1].

Utwierdza to z kolei pogląd, że podatki zabierają więcej i dają mniej, niż czynią to inne instrumenty prawne. Ale taki sposób myślenia jest nieuzasadniony w tym znaczeniu, że analogiczna analiza innych systemów prawnych prowadziłyby do podobnych wniosków. Faktem jest jednak dychotomia myślenia podatników odnosząca się do podatków i innych praw. Dziedziny prawa nie związane z podatkami postrzegane są przede wszystkim w znaczeniu normatywnym, które prowadzi z kolei do moralnej oceny norm prawnych i procesu tworzenia prawa zgodnie z normami społecznymi. Biorąc pod uwagę, że obowiązujące prawo powinno odpowiadać co do zasady powszechnie przyjętemu w danym społeczeństwie poziomowi moralnemu, odbierane jest ono jako umacniająca moralność i chroniąca interes publiczny. Usprawiedliwia to, że normy «niepodatkowe» są bardziej etyczne i mniej deprawujące ekonomicznie niż podatki.

Odslona trzecia: Moralność podatkowa a religia. Ze względu na wielkie znaczenie norm moralnych w życiu gospodarczo-społecznym spo-

łeczeństwa warto przytoczyć poglądy doktryn religijnych o obowiązku podatkowym oraz odpowiedzialności za unikanie spłaty podatków.

Warto zacząć od tego, iż zarówno w świetle Pisma Świętego, płacenie podatków jawi się bardzo jasno jako moralna powinność. Obowiązek uiszczania władzom cywilnym wymaganych należności był zadeklarowany przez Jezusa oraz św. Pawła. A więc, Jezus, zapytany o to, czy należy płacić podatki cesarzowi, wskazując na monetę podatkową z wizerunkiem owego władcy, odpowiedział: «Oddawajcie więc, co jest cesarskie cesarzowi, a co Bożego Bogu» (Mt: 22, 21) [9, s. 145]. Św. Paweł w liście do Rzymian, pouczając o roli, jaką w społeczeństwie pełni władza, oraz o związanym z tym obowiązku okazywania jej posłuszeństwa i szacunku, napominał: «Dlatego też podatki płacicie, gdyż są sługami Bożymi, po to, aby tego właśnie strzegli. Oddawajcie każdemu to, co mu się należy; komu podatek, podatek; komu cło, cło; komu bojaźń, bojaźń; komu cześć, cześć» (Mt: 13, 6–7) [9, s. 127].

W sposoby jasny na temat przestrzegania norm moralnych w społeczeństwie, stosunek do norm prawnych, między innymi i w stosunkach podatkowo-prawnych wypowiedział się Papież Jan Paweł II: «Uległość wobec władzy i współodpowiedzialność za dobro wspólne wymagają z moralnego punktu widzenia płacenia podatków, korzystania w prawa wyborczego, obrony kraju». Oprócz tego normy, o których mowa – stwierdzał Papież – stanowią bowiem solidny fundament i trwałą gwarancję sprawidliwego i

pokojowego współzycia ludzi, a tym samym prawdziwej demokracji, która może się narodzić i wzrastać jedynie dzięki uznaniu równości wszystkich obywateli, posiadających takie same prawa i obowiązki. Wobec norm moralnych, które zabraniają popełnienia czynów wewnętrznie złych, nie ma dla nikogo żadnych przywilejów ani wyjątków. Nie ma żadnego znaczenia, czy ktoś jest władcą świata, czy ostatnim «nędzarzem» na tej ziemi: wobec wymyg moralnych wszyscy jesteśmy absolutnie równi [10, s. 2–3].

W dalszym ciągu swego nauczania Jan Paweł II wymieniał zachowania i czyny, które sprzeciwiają się ludzkiej godności: kradzież, umyślne przetrzymywanie rzeczy pożyczonych lub znalezionych, oszustwo w handlu, niesprawiedliwe wynagradzania za pracę, podnoszenie cen, wykorzystując niewiedzę i pilne potrzeby innych, przywłaszczanie sobie i wykorzystywanie dla prywatnych celów dóbr nienależących do społeczeństwa lub przedsiębiorstwa, złe wykonywanie pracy, oszustwa podatkowe, fałszowanie czeków i rachunków, nadmierne wydatki, marnotrawstwo, itp. [10, s. 4–5]. Popiełniając tego rodzaju przestępstwa, zachowania i czyny człowiek łamie więc normy moralne – postępuje niemoralnie – a rezultatem tego jest ciężąca na nim odpowiedzialność moralna wobec całego społeczeństwa.

Bardzo ważne, że wśród wymienionych przez Jana Pawła II przestępstw, znalazły się także i zostały wyraźnie nazwane oszustwa podatkowe. Należy tu zatem podkreślić, że tego rodzaju oszustwa są czynami niemoralnymi.

Osoba dopuszczając się tych przestępstw przekracza siódme przykazanie Boże «Nie kradnij», które znajdujemy w dwu miejscach Starego Testamentu: w Księdze Wyjścia (20: 2–17) oraz w Księdze Powtórzonego Prawa (5: 6–21) [9, s. 23, 278]. Człowiek nie może sam siebie oszukiwać sądząc, że nie popełnia przez to zła moralnego. Przeciwnie, przestępstwa podatkowe są czynami niemoralnymi, a więc grzesznymi, obciążającymi sumienia tych, którzy je popełniają. Z czynów tych także trzeba się rozliczyć i trzeba ponieść wcześniej czy później odpowiedzialność moralną.

Otóż, moralność postępowania obowiązuje zarówno tych, którzy obciążenia podatkowe uchwalają, tych, którzy je rozdzielają między obywatelami oraz tych, którzy wymiężone podatki powinni uiścić. Wszyscy oni powinni czuć się moralnie odpowiedzialni za sprawiedliwe ustawy podatkowe, za sprawidliwy, równomierny wymiar podatku i jego pobór, płacące podatki zaś osoby powinni czuć się moralnie odpowiedzialni za prawidłowe, zgodne ze stanem faktycznym zapłacenie podatku. Realizacja tego moralnego postulatu wiąże się z jednej strony z uprawnieniami państwa do nakładania podatków, z drugiej zaś, z moralnym przekonaniem podatników o obowiązku podatkowym i sprawiedliwym wymiarem podatku.

Wnioski. Z przedstawionych rozważań wynika, że aspekt socjalnoprawny zjawiska konfliktu pomiędzy władzą podatkową i osobą oraz moralnością podatkową podatników ma złożony charakter i z całą pewnością nie

jest do końca wyjaśniony. Wydaje się, że minie jeszcze wiele lat zanim filozofowie, ekonomiści, prawnicy, politolodzy dadzą odpowiedź na wszystkie wyświetlone pytania. Znaczenie moralności podatkowej jest niepodważalne, gdyż u podstaw działań podatników w zakresie opodatkowania leżą ich ocena i emocje przekładane na określone zachowania w społeczeństwie. Dla tego państwo powinno być zainteresowane współpracą z podatnikami, a przynajmniej uzyskaniem zrozumienia z ich strony. Konieczne jest więc podjęcie działań zmierzających do poprawienia stosunków, w głównej mierze komunikacji pomiędzy władzą podatkową a podatnikami, zastosowania amnestii podatkowej, mediów dla nadania wiedzy o podatkach dla ludzi różnych kategorii wiekowej, bardziej efektywne pozyskiwanie informacji podatkowej, itp. Także jest ważne upowszechnienie podstaw aprobaty dla obciążeń podatkowych wśród tych, którzy uważają, że unikanie opodatkowania nie jest niemoralne i wiąże się wyłącznie z odpowiedzialnością karną, a nie sumieniem.

Racjonalne dopasowanie interesów publicznych i interesów prywatnych powinno być jednym z celów systemu podatkowego. Podatników należy widzieć w szerokim kontekście społecznym jako członków społeczeństwa, które reprezentują interesy różnych grup społecznych. Opodatkowanie osoby nie powinno pogłębiać, lecz powinno zmierzać do znalezienia pomiędzy obywatelami a państwem rozsądnego kompromisu. Dla tego jest ważne przy kształtowaniu systemu podat-

kowego uwzględniać nastroj i poglądy społeczeństwa, jakie temu towarzyszą, jak również aby prawodawca przewidywał możliwe reakcje ze strony obywateli z tym związane.

Wydaje się, że zasady sprawiedliwości i równości opodatkowania w kontekście akceptacji ciężarów podatkowych przez społeczeństwo należy szukać przede wszystkim w normach moralnych i etycznych, które są zazwyczaj zadeklarowane w doktrynach religijnych. Współczesny prawodawca zdaje sobie sprawy z tego, że idea sprawiedliwości z płaszczyzny aksjologicznej powinna być przeniesiona na grunt normatywny – znaleźć swój wyraz w systemie prawa, a w szczególności w Konstytucji, w zasadach kształtowania stosunków pomiędzy jednostką społeczeństwa a państwem. Natomiast wybór wizji społeczeństwa obywatelskiego powinien być przedmiotem debaty na szczeblu narodowym, celem której byłoby wyodrębnienie zasad etyki oraz moralności podatkowej z następnym przełożeniem ich na zrozumiały dla wszystkich język prawa.

Bibliografia:

1. Bouvier M. Wprowadzenie do prawa podatkowego i teorii podatku / Michel Bouvier ; przekład z fr. Helen Belzecka-Goethals. – Warszawa : KiK, 2000. – 261 s.
2. Lipowski T. Kontestowanie władzy podatkowej w ujęciu psychologicznym / Tomasz Lipowski // Glosa. Przegląd Prawa Gospodarczego. – 2003. – № 3. – S. 25–29.
3. Gomułowicz A., Małecki J. Podatki i prawo podatkowe: dla studentów i praktyków / Andrzej Gomułowicz, Jerzy Małecki. – Poznań : Ars boni et aequi, 2000. – 366 s.

4. Mastalski R. Prawo podatkowe / Ryszard Mastalski. – Warszawa : C. H. Beck, 2008. – 475 s.
5. Пушкарёва В. М. История финансовой мысли и политики налогов : учеб. пособие / В. М. Пушкарёва. – М. : Инфра-М, 1996. – 124 с.
6. Gajl N. Teorie podatkowe w świecie / Natalia Gajl. – Warszawa : PWN, 1992. – 224 s.
7. Andrews W. Personal deduction in an ideal income tax / William Andrews // Harvard Law Review. – 1972/86. – P. 325–332.
8. Gliniecka J., Harasimowicz J. Z zagadnień teorii podatku / Jolanta Gliniecka, Jerzy Harasimowicz // Glosa. Przegląd Prawa Gospodarczego. – 1997. – № 5. – S. 1–4.
9. Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu/red. Jankowski A., Stachowiak L., Romaniuk K., tłum. Borowski W. – Poznań : Pallottinum, 1980. – 378 s.
10. Papież Jan Paweł II: Encyklika Veritatis Splendor : Blask prawdy; O niektórych podstawowych zagadnieniach nauczania moralnego Kościoła / Papież Jan Paweł II // Słowo. Dziennik Katolicki. – 1993. – № 1. – S. 2–5.

Радишевська О. Р. Сплата податків і податкова мораль: соціально-правовий аспект.

Досліджено теоретичні та практичні проблеми дуалізму інтересів платників податків та держави при сплаті обов'язкових платежів податкового характеру, забезпечення принципів справедливості та рівності оподаткування в правовій державі; розкрито взаємозв'язок податкової моралі з юридичними, соціологічними та теологічними дискурсами.

Ключові слова: сплата податків, податкова мораль, справедливість оподаткування, податкова система, релігія, громадянське суспільство.

Радышевская О. Р. Уплата налогов и налоговая мораль: социально-правовой аспект.

Исследованы теоретические и практические проблемы дуализма интересов налогоплательщиков и государства при уплате обязательных платежей налогового характера, обеспечения принципов справедливости и равенства налогообложения в правовом государстве; раскрыто взаимосвязь налоговой морали с юридическими, социологическими и теологическими дискурсами.

Ключевые слова: уплата налогов, налоговая мораль, справедливость налогообложения, налоговая система, религия, гражданское общество.

Radyshevska O. R. Payment of Taxes and Tax Morale: the Socio-legal Aspect.

The article is devoted to the theoretical and practical problems of the dualism between the interests of the taxpayers and the State during taxation, the principles of fairness and equality of taxation in the legal State; disclosed correlation between tax morality and legal, sociological and theological discourses.

Keys words: taxation, tax morale, fairness of taxation, the tax system, religion, civil society.

Стаття надійшла до редакції 13.11.2012

ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМКИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ

У статті окреслено основні напрямки реалізації органами прокуратури правоохоронної функції держави. Наголошено на необхідності забезпечення належної реалізації органами прокуратури правоохоронної функції держави у сфері захисту прав дітей. Проаналізовано специфіку такого напрямку як запобігання та протидія корупції.

Ключові слова: органи прокуратури, правоохоронна функція держави, реалізація, злочинність, права дитини, корупція, координація.



**Безпалова
Ольга Ігорівна**

кандидат юридичних наук, доцент, начальник науково-дослідної лабораторії з проблем профілактики правопорушень та взаємодії з населенням навчально-наукового інституту підготовки фахівців кримінальної міліції Харківського національного університету внутрішніх справ

Однією з ключових сфер, на забезпечення належного функціонування якої має бути спрямована правова політика держави, є правоохоронна. Саме в цій сфері здійснюється охорона та захист прав, свобод і законних інтересів особи, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, охорона громадського порядку та протидія злочинності, охорона державного кордону, розробка та реалізація державної міграційної політики. Мета державної політики у правоохоронній сфері полягає у приведенні діяльності органів державної влади, що функціонують у правоохоронній сфері, у відповідність до кращих світових стандартів та внутрішньодержавних потреб, забезпечення соціально-сервісного характеру діяльності зазначених органів шляхом оптимізації їх завдань і функцій, структури та чисельності, вдосконалення правового, кадрового, соціального, матеріально-технічного та фінансового забезпечення.

Одним із суб'єктів, уповноважених брати участь у формуванні (в межах наданих повноважень) та реалізації державної політики у правоохоронній сфері, є органи прокуратури України. Саме на органи прокуратури України покладається безпосередній обов'язок щодо охорони та захисту прав і свобод людини та громадянина, забезпечення законності, зниження рівня злочинності в суспільстві, зміцнення правопорядку в

державі. Зважаючи на зростання кількості загроз внутрішній безпеці держави, криміналізацію суспільства, особливу увагу слід звернути на необхідність посилення ефективності реалізації органами прокуратури України правоохоронної функції держави. Таким чином, важливість вироблення дієвої системи заходів, спрямованих на підвищення ефективності реалізації органами прокуратури правоохоронної функції держави та ефективного механізму їх реалізації, обумовлюють актуальність даної статті.

Метою публікації є аналіз основних напрямків реалізації органами прокуратури правоохоронної функції держави.

Відповідно до Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 р. № 1789 діяльність органів прокуратури спрямована на утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і має своїм завданням захист від неправомірних посягань [1]. На органи прокуратури покладається обов'язок щодо захисту у межах своєї компетенції прав і свобод громадян. Особливу увагу під час такої діяльності органи прокуратури мають приділяти забезпеченню рівності громадян перед законом, незважаючи на їх національне чи соціальне походження, мову, освіту, ставлення до релігії, політичні переконання, службовий чи майновий стан тощо. У разі виявлення будь-яких порушень вимог національного законодавства працівники органів прокуратури мають в обов'язковому порядку своєчасно вживати дієвих заходів щодо усунення виявлених порушень закону, поновлення порушених прав

та притягнення у встановленому законом порядку до відповідальності осіб, які допустили ці порушення.

Слід зазначити, що свою діяльність органи прокуратури мають здійснювати гласно, систематично інформуючи органи державної влади та громадськість про стан законності та правопорядку в державі та її окремих регіонах, заходи, що вживаються з метою його зміцнення. Гласність у діяльності прокуратур усіх рівнів розглядається як важливий засіб запобігання злочинності, зміцнення законності та формування в суспільстві об'єктивної думки щодо виконання органами прокуратури покладених на них завдань і функцій, особисто організовувати роботу на зазначеному напрямі [2]. Особлива увага в контексті дотримання принципу гласності під час реалізації органами прокуратури правоохоронної функції держави має приділятися подіям, які набули великого суспільного резонансу або широкого розголосу. У такому випадку на запити засобів масової інформації або з власної ініціативи органи прокуратури уповноважені надавати у межах компетенції офіційні коментарі, в яких мають бути доведені до населення встановлені обставини з конкретної справи, основні вимоги національного законодавства та вжиті органами прокуратури заходи.

У результаті аналізу основних напрямків нагляду органами прокуратури за додержанням і застосуванням законів, визначених Наказом Генеральної прокуратури України «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів» від 7 листопада 2012 р. № 3гн

[3] та відповідно до Рішення розширеного засідання колегії Генеральної прокуратури України «Про підсумки роботи органів прокуратури України у 2012 р. та заходи, спрямовані на підвищення ефективності їх діяльності, основні завдання на наступний період» від 18 грудня 2012 р. [4], можна визначити такі основні напрямки реалізації правоохоронної функції держави органами прокуратури:

– захист соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина, насамперед осіб, які потребують державної підтримки та допомоги. У зв'язку з цим надзвичайно важливого значення набуває дотримання конституційних прав і свобод громадян при провадженні оперативно-розшукової діяльності та у кримінальному провадженні; забезпечення дієвого захисту прав неповнолітніх на охорону життя і здоров'я; удосконалення процедури розгляду звернень громадян; додержання конституційних прав громадян у місцях тримання затриманих, установах попереднього ув'язнення, виконання покарань та при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи;

– захист фінансово-економічних інтересів держави, передусім у бюджетній та земельній сферах. З метою належної реалізації даного напрямку доцільно вживати системних заходів щодо посилення нагляду за додержанням і застосуванням законів у бюджетній сфері та щодо використання державних коштів, законності розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності; за-

хист інтересів держави від неправомірних посягань у бюджетній сфері, у тому числі при закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти, збереження військового майна; захист інтересів держави та громадян у сфері використання земельних ресурсів, при вилученні земель, наданні їх у власність і користування, продажу та зміні цільового використання (у тому числі земель оборони і транспорту);

– захист конституційних засад підприємницької діяльності. З цією метою необхідно здійснювати неупереджений контроль за дотриманням конституційних засад підприємницької діяльності відповідними органами виконавчої влади, особливої уваги заслуговує розробка дієвого механізму проведення органами прокуратури позапланових перевірок суб'єктів господарювання та прийняття рішень за результатами таких перевірок; недопущення незаконного втручання в діяльність суб'єктів підприємницької діяльності.

Особливу увагу хотілося б звернути на той факт, що правоохоронна функція органів прокуратури має бути спрямована на захист інтересів людини і громадянина, суспільства та держави в цілому. В основі діяльності органів прокуратури під час реалізації правоохоронної функції має лежати «людиноцентристська» ідеологія [5], відповідно до якої на першому місці повинні знаходитися не інтереси держави та державного апарату, а всебічно забезпечуватися права і законні інтереси громадян.

Підтримуємо В. Пшонку, що за нових реалій сьогодення з метою недопущення зростання рівня злочинності

органи прокуратури мають внести корективи у свою діяльність, змінити пріоритети і виробити нові підходи до вирішення нагальних проблем [6]. У зв'язку з цим важливого значення набуває загальна оптимізація прокурорської системи, підвищення ефективності її діяльності, досягнення максимальної відкритості та прозорості функціонування, формування високого рівня довіри громадян до цього правоохоронного органу тощо [7].

Останнім часом зазначеним питанням приділяється значна увага з боку органів прокуратури, підтвердженням чого є, наприклад, Рішення розширеного засідання колегії Генеральної прокуратури України «Про підсумки роботи органів прокуратури України у 2012 році та заходи, спрямовані на підвищення ефективності їх діяльності, основні завдання на наступний період» від 18 грудня 2012 р. [4]. На зазначеному засіданні колегії Генеральної прокуратури України до числа пріоритетних напрямків діяльності органів прокуратури України у 2013 році віднесено:

- дотримання конституційних прав і свобод громадян при провадженні оперативно-розшукової діяльності та у кримінальному провадженні;

- захист громадян від злочинних посягань, передусім грабежів, розбоїв, умисних тяжких тілесних ушкоджень, умисних вбивств;

- вироблення дієвого механізму щодо захисту прав громадян на оплату праці, належне соціальне та пенсійне забезпечення, а також соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей, попередження численних випадків насильства і по-

рушень статутних взаємовідносин у військових частинах;

- захист прав дітей. У даному контексті особливої уваги потребує вироблення та впровадження дієвого механізму контролю вимог законодавства щодо захисту прав дітей на безпечну для життя і здоров'я продукцію, якісне харчування;

- профілактика рецидивної злочинності серед неповнолітніх, передусім засуджених до виконання покарань, не пов'язаних з позбавленням волі;

- забезпечення ефективної боротьби з організованою злочинністю, корупцією, хабарництвом, незаконним обігом наркотиків;

- активізація протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом;

- посилення протидії порушенням режимних вимог, зростанню рівня злочинності серед в'язнів, випадків самогубств в установах попереднього ув'язнення та виконання покарань.

Належна реалізація наведених вище напрямків реалізації правоохоронної функції органами прокуратури вимагає систематичного вивчення правозастосовної практики у сфері протидії злочинності, порушення прав і свобод людини та громадянина, визначення актуальних проблем та внесення пропозицій щодо удосконалення законодавчого регулювання цієї діяльності. Це сприятиме якісному проведенню комплексних аналітичних досліджень, розробці та реалізації ефективної системи заходів організаційного і наглядового характеру з питань запобігання і протидії злочинності, взаємодії органів прокуратури з іншими суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави.

Одним із пріоритетних напрямків реалізації органами прокуратури правоохоронної функції держави є захист прав дітей. У зв'язку з цим хотілося б наголосити на надзвичайній важливості вироблення комплексних заходів, спрямованих на попередження правопорушень, злочинів, бездоглядності та шкідливих звичок серед дітей, охоплення їх змістовним дозволям, про що неодноразово наголошувалося на розширеному засіданні колегії Генеральної прокуратури України від 22 травня 2012 р. До числа заходів, за реалізацією яких відповідні органи прокуратури мають здійснювати систематичний контроль, віднесено такі:

- попередження негативних проявів та шкідливих звичок у молодіжному середовищі, залучення дітей до організованих форм дозволя;
- забезпечення належної координації діяльності з питань попередження злочинності та розшуку зниклих неповнолітніх;
- виявлення та притягнення до відповідальності дорослих осіб, які втягують неповнолітніх у злочинну діяльність;
- забезпечення належного обліку, захисту та соціального супроводу сімей, які опинились у складних життєвих обставинах;
- своєчасне вирішення питань про вилучення дітей з небезпечного середовища, що нерідко спонукає їх до протиправної поведінки;
- створення безпечних і нешкідливих умов навчання дітей;
- запобігання незаконній реалізації дітям заборонених товарів, застосування фінансових санкцій та по-

збавлення ліцензій підприємців за такі порушення;

– попередження наркоманії та алкоголізму у молодіжному середовищі, створення комплексної системи своєчасного виявлення, лікування та реабілітації дітей, які мають шкідливі звички тощо [8].

Здійснення органами прокуратури контролю за своєчасною та належною реалізацією наведених вище заходів сприятиме активізації правозахисної діяльності у сфері попередження правопорушень, злочинів, бездоглядності та шкідливих звичок серед дітей, охоплення їх змістовним дозволям, тобто забезпеченню належної реалізації органами прокуратури правоохоронної функції держави у сфері захисту прав дітей.

Ще одним важливим напрямком реалізації органами прокуратури правоохоронної функції є запобігання та протидія корупції. Відповідно до Наказу Генеральної прокуратури України «Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції» від 21 червня 2011 р. № 10гн на відповідні органи прокуратури покладено безпосередній обов'язок щодо забезпечення організації нагляду за виконанням законів у сфері запобігання і протидії корупції усіма міністерствами, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, органами державного контролю і нагляду, юридичними особами, керівниками підприємств, установ, організацій, їх структурних підрозділів та іншими суб'єктами [9]. За результатами проведених наглядових заходів відповідні органи прокуратури уповноважені:

– сприяти відшкодуванню збитків, завданих громадянам, державі, фізичним та юридичним особам у результаті вчинення корупційних правопорушень;

– здійснювати контроль за дотриманням встановленої на законодавчому рівні процедури вилучення незаконно одержаного майна, стягнення на користь держави вартості незаконно одержаних послуг і пільг;

– не допускати настання правових наслідків нікчемних правочинів, укладених унаслідок корупційних правопорушень, або у разі їх настання визначати недійсними.

Особлива увага має приділятися розслідуванню корупційних правопорушень, вчинених керівниками органів виконавчої влади (особливо керівниками правоохоронних органів), органів місцевого самоврядування, судьями. Звичайно зазначені справи набувають в суспільстві негативного резонансу, у зв'язку з чим надзвичайно важливо своєчасно забезпечити належний контроль і нагляд за їх всебічним, повним і об'єктивним розслідуванням.

Відповідно до статті 10 Закону України «Про прокуратуру» Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори з метою підвищення ефективності протидії злочинності та корупції координують діяльність правоохоронних органів з питань протидії злочинності та корупції [1]. Розділяємо точку зору М. Бурбики, що мета координації органами прокуратури діяльності щодо протидії злочинності полягає у підвищенні ефективності діяльності правоохоронних органів на основі об'єднання їх спільних зусиль, спрямованих на попередження, виявлення,

припинення та розкриття злочинів, а також усунення (запобігання) дублювання їх повноважень під час виконання професійних завдань і функцій [10].

Зважаючи на це, можна зробити висновок, що окремим напрямком підвищення ефективності реалізації органами прокуратури правоохоронної функції є вироблення нових шляхів координації правоохоронної діяльності, зокрема у сфері протидії злочинності і корупції. Зміст даного напрямку реалізації правоохоронної функції держави полягає у систематичному проведенні органами прокуратури спільно з іншими суб'єктами реалізації правоохоронної функції координаційних нарад, створення міжвідомчих робочих груп, проведення узгоджених заходів, аналітичної діяльності тощо. Для прикладу можна навести Постанову координаційної наради керівників правоохоронних органів України від 26 квітня 2012 року, в якій визначено систему заходів, реалізація яких сприятиме уповільненню темпів зростання злочинності, підвищенню рівня законності, ефективності боротьби з корупцією та реагування на порушення законів.

У чинному національному законодавстві, зокрема Наказі Генеральної прокуратури України «Про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю та корупцією» 4 травня 2012 р. № 1/1гн, визначено основні критерії оцінки ефективності координаційної діяльності прокурорів, до яких віднесено: реальний вплив на покращання стану боротьби із злочинністю та корупцією, підвищення ефективності їх профілактики; захист прав і сво-

бод громадян та інтересів держави від злочинних посягань, у тому числі щодо відшкодування завданих їм збитків [11]. Вважаємо, що до переліку цих критеріїв також можна додати думку громадськості щодо ефективності діяльності органів прокуратури під час реалізації правоохоронної функції держави. На нашу думку, саме це буде якісним критерієм, за яким має оцінюватися ефективність правоохоронної діяльності.

Доцільність запровадження зазначеного критерію зумовлена тим, що в зарубіжних країнах основним критерієм оцінки ефективності діяльності правоохоронних органів є не статистичні показники, а ступінь задоволеності населення їх діяльністю. Зважаючи на процес реформування правоохоронних органів та прагнення керівництва нашої держави врахувати європейські принципи та стандарти в діяльності правоохоронних органів, вважаємо, що систему оцінювання ефективності реалізації органами прокуратури правоохоронної функції держави необхідно вдосконалювати з урахуванням позитивного досвіду зарубіжних країн. На нашу думку, оцінка ефективності роботи органів прокуратури не за кількісними, а за якісними показниками, тобто шляхом зменшення в оцінюванні діяльності ролі кількісних показників, сприятиме створенню реальних умов для покращання якісних складових.

Таким чином, можна зробити висновок, що ефективна реалізація органами прокуратури України правоохоронної функції держави сприятиме зниженню рівня криміналізації суспільства, підвищенню рівня правової захищеності громадян, довірі суспільства до усієї сис-

теми правоохоронних органів, у тому числі до органів прокуратури; дозволить спрямувати свою діяльність на надання якісних соціально-сервісних послуг населенню, що є загально визнаним стандартом публічного адміністрування в демократичних країнах.

Список використаних джерел:

1. Про прокуратуру : Закон України від 5 листопада 1991 р. № 1789 // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
2. Про організацію роботи органів прокуратури України з реалізації принципу гласності : Наказ Генеральної прокуратури України від 14 липня 2006 р. № 11 гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.
3. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів : Наказ Генеральної прокуратури України : від 7 грудня 2012 р. № 3 гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.
4. Про підсумки роботи органів прокуратури України у 2012 році та заходи, спрямовані на підвищення ефективності їх діяльності, основні завдання на наступний період : Рішення розширеного засідання колегії Генеральної прокуратури України від 18 грудня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.
5. Авер'янов В. Б. Утвердження принципу верховенства права у новій доктрині Українського адміністративного права / В. Б. Авер'янов // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. – № 11(61). – С. 57–63.
6. Пшонка В. Концептуальні засади реформування прокуратури України / В. Пшонка // Прокуратура України:

історія, сьогодення та перспективи : матеріали наук.-практ. конф. (м. Київ, 25 листопада 2011 р.) / Генеральна прокуратура України, Національна академія прокуратури України. – К., 2012. – С. 6–10.

7. Кравчук В. Оцінювання ефективності діяльності прокуратури України (невирішені правові проблеми) / В. Кравчук // Вісник Національного академії прокуратури України. – 2011. – № 3(23). – С. 118–122.

8. Про стан додержання законів та правозахисної діяльності органів прокуратури щодо попередження правопорушень, злочинів, бездоглядності та шкідливих звичок серед дітей, охоплення їх змістовним дозвіллям : Рішення розширеного засідання колегії Генеральної прокуратури України : від 22 травня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.

9. Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції : Наказ Генеральної прокуратури України від 21 червня 2011 р. № 10гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.

10. Бурбика М. Сутність та особливості координаційної діяльності органів прокуратури у сфері протидії злочинності / М. Бурбика // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2010. – № 1(170). – С. 70–74.

11. Про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю та корупцією : Наказ Генеральної прокуратури України : від 4 травня 2012 р. № 1/1гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.

Беспалова О. И. Приоритетные направления деятельности органов прокуратуры Украины как субъекта реализации правоохранительной функции государства.

В статье проанализированы основные направления реализации органами прокуратуры правоохранительной функции государства. Акцентировано внимание на необходимости обеспечения надлежащей реализации органами прокуратуры правоохранительной функции государства в сфере защиты прав детей. Рассмотрена специфика такого направления как предупреждение и противодействие коррупции.

Ключевые слова: органы прокуратуры, правоохранительная функция государства, реализация, преступность, права ребенка, коррупция, координация.

Bespalova O. I. Priority Action Areas of the State Prosecutor's Office as a Subjects of the Law Enforcement of the State.

The article defines and analyzes the main areas of the implementation of the law enforcement function of the State by the bodies of the public prosecution. Necessity for the bodies of public prosecution to ensure proper implementation of the law enforcement function of the State in the sphere of children's rights protection is emphasized. Specifics of corruption prevention and counteraction as an area of the implementation of the law enforcement function of the State by the bodies of the public prosecution are analyzed. Another area of the efficiency increase of the implementation of the law enforcement function of the State by the bodies of the public prosecution is the coordination of the activities of the law enforcement bodies in the sphere of crime and corruption counteraction.

Keywords: prosecution, law enforcement function of the state, implementation, crime, children's rights, corruption, coordination.

Стаття надійшла до редакції 21.12.2012

ДЖЕРЕЛА СЛУЖБОВОГО ПРАВА: ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ

Статтю присвячено з'ясуванню поняття та видів джерел службового права. Зроблено спробу встановити сутність та співвідношення категорій «джерело права» та «джерело службового права». У межах джерел службового права виділені формалізовані джерела національного права; формалізовані джерела міжнародного права; неформалізовані джерела національного права; неформалізовані джерела міжнародного права. Сформульовано авторське визначення поняття «джерела службового права».

Ключові слова: джерело права, адміністративне право, службове право, джерело службового права.



**Аніщенко
Тетяна Сергіївна**

здобувач кафедри адміністративного та господарського права юридичного факультету Запорізького національного університету

Доволі часто останнім часом у вітчизняній науковій літературі обговорюється питання про доцільність виділення службового права в окрему галузь права. Зазначеній проблематиці присвятили свої праці В. Б. Авер'янов, Р. С. Мельник, Ю. М. Старілов та інші дослідники.

Задля обґрунтування цієї позиції науковці зверталися до історичних особливостей становлення інституту державної служби у нашій країні; зарубіжного досвіду регулювання діяльності державних службовців; тенденцій розвитку українського права та вітчизняної судової практики [1, с. 283–286]. Зроблені попередниками висновки мають вагоме значення. Наступний етап наукових досліджень службового права пов'язаний з вивченням його окремих категорій, однією з яких є інститут джерел службового права.

Аналіз наукової літератури показує, що зазначене питання ще не було предметом системного розгляду вітчизняними вченими, що свідчить про високий рівень його наукової новизни. Опрацювання джерельної бази службового права є необхідною передумовою для наукової дискусії про систематизацію норм останнього.

Першим кроком у досягненні мети статті, на наш погляд, має стати з'ясування сутності логічно пов'язаних між собою понять, якими є «джерело права» та «джерело службового права».

У працях вітчизняних науковців зазначається, що поняття «джерело права» є неоднозначним, складним і дискусійним навіть усередині кожної національної правової системи [2]. Відповідь на питання про сутність зазначеної категорії змінюється час від часу і багато у чому залежить від галузі права, у межах якої йде мова про його джерельну базу.

Так, наприклад, О. Ф. Скакун джерелом (формою) права називає вихідні від держави або визнані нею офіційно-документальні форми вираження і закріплення норм права, які надають їм юридичного, загальнообов'язкового значення [3]. В. В. Копейчиков під джерелами адміністративного права розуміє зовнішні форми відображення адміністративно-правових норм, закріплені в Конституції України, законодавчих актах, урядових постановках, рішеннях державних адміністрацій та інших нормативних актах державних органів. На його переконання, джерела адміністративного права мають свої особливості, що обумовлюються спрямованістю норм, їхнім змістом, а також юридичною силою та сферою поширення [4].

Поняття «джерело права» належить до групи правових понять, які, на думку О. О. Рубанова, є метафорами. Поняття-метафора «джерело

права» походить з античного Риму. Його автором вважається Тит Лівій, який писав, що Закони XII таблиць є «джерелом усього публічного та приватного права» (*sons omni public private juris*). Таким чином, джерелом права виступала конкретна правова форма – Закони XII таблиць [5].

Доволі корисним для розуміння сутності категорії «джерело права» є зарубіжний досвід його тлумачення. Проведене дослідження показало наступне: до джерел адміністративного права Франції належать конституція, закони, підзаконні акти, рішення судів (переважно адміністративних) [6]; до джерел адміністративного права Федеративної Республіки Німеччини (далі – ФРН) зараховується конституція, нормативно-правові акти законодавчих органів держави та органів публічної адміністрації. Особливе місце серед джерел посідають рішення Федерального адміністративного суду ФРН та норми міжнародного права. Адміністративна діяльність у ФРН здійснюється на рівні федерації, земельних адміністративних органів, адміністрації округів, районів і міст, а також адміністрації общин. Локальні акти, які приймають відповідні адміністративні органи, також належать до джерел адміністративного права. До джерел адміністративного права США, з огляду на специфіку державного устрою цієї країни [7], відносяться: конституції, закони федерації та штатів, судова практика й акти адміністративних установ [6].

Таким чином, бачимо, що здебільшого позиції вчених щодо тлумачення категорії «джерело адміністративного права» співпадають. До джерел права зараховуються як формалізовані акти (конституція, закони тощо), так і неформалізовані (судові рішення, традиції тощо). Це варто взяти до уваги і вітчизняним вченим, адже це дасть можливість розглядати питання джерел права взагалі та джерел окремих галузей права у ширшому аспекті, що повністю відповідає теорії природного права, яка є основою сучасного праворозуміння.

З огляду на викладене вище, ми схильні підтримати думку, що нині джерелами права можуть бути як писані, так і неписані правові акти. Зазначена позиція впливає з положень насамперед Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [8], ст. 17 якого джерелами права називає практику (судові рішення) Європейського суду з прав людини.

Крім цього, варто згадати також і Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2 листопада 2004 р., де чітко наголошено на тому, що право знаходить свій про-яв, поряд з правовими актами, також і у звичаях, традиціях тощо [9].

Отже, з огляду на викладене, під джерелом права слід розуміти

спосіб відображення та закріплення на матеріальному або формальному рівні правил поведінки учасників відповідних суспільних відносин. Наведене визначення може бути використане і для потреб нашого дослідження. Проте перш ніж сформулювати визначення категорії «джерело службового права» пропонуємо розглянути їх систему.

Джерела службового права формують відповідну систему із чітко визначеною організаційною структурою, елементами якої виступають упорядковані за певною ієрархією правила поведінки, зосереджені у формалізованих та неформалізованих актах, які можуть існувати або на національному, або на міжнародному рівнях. З огляду на це, джерела службового права можуть бути представлені:

- формалізованими джерелами національного права;
- формалізованими джерелами міжнародного права;
- неформалізованими джерелами національного права;
- неформалізованими джерелами міжнародного права.

Оскільки службове право (право публічної служби) як підгалузь адміністративного права об'єднує норми, що регулюють питання проходження служби у різних публічно-правових інституціях, – органах виконавчої влади, органах прокуратури, органах внутрішніх справ, дипломатичних місіях, органах місцевого самоврядування тощо [10], то об'єктом нашого аналізу стануть не лише ті джерела права, які

визначають правовий статус державних службовців (у вузькому розумінні цього слова), але й ті з них, які є правовою основою діяльності інших категорій осіб (працівники міліції, прокуратури тощо), які працюють на державу та отримують заробітну платню за рахунок коштів державного бюджету.

Формалізовані джерела службового права (національний рівень) являють собою найбільш розгалужену групу, представлену:

– Конституцією України. Окремі статті Основного Закону України закладають правове підґрунття для функціонування вітчизняного інституту публічної служби. У даному випадку мова йде про ст. 38, яка гарантує кожному громадянину України право доступу до державної служби, а також служби в органах місцевого самоврядування [11];

– законами України, а саме: Законом України «Про державну службу» [12], Законом України «Про міліцію» [13];

– указами Президента України, наприклад, Указ Президента України від 5 березня 2004 р. № 278/2004 «Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу» [14];

– постановами Кабінету Міністрів України, наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» від 15 лютого 2002 р. № 169 [15];

– наказами центральних органів виконавчої влади, наприклад, наказ

Міністерства юстиції України «Про затвердження Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення» від 11 січня 2012 р. № 39/5 [16], наказ Національного агентства з питань державної служби «Про затвердження методичних рекомендацій з розробки профілів професійної компетентності посад державної служби у державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим або їх апараті» від 20 липня 2012 р. № 148 [17];

Разом з цим, треба наголосити, що нині декілька органів виконавчої влади мають повноваження, пов'язані з регулюванням правового статусу державних службовців: мова йде про Національне агентство України з питань державної служби, органи прокуратури, Службу безпеки України та інші. Перелічені органи доволі часто власними нормативними актами так чи інакше деталізують правовий статус відповідних груп державних службовців.

Такий стан справ, з одного боку, наче б то можна пояснити потребами врахування особливостей державної служби в окремій сфері, з іншого, – така політика призводить до формування принципово різних стандартів державної служби, чого не повинно бути, оскільки державна служба має бути цілісним утворенням, заснованим на єдиних правилах та принципах. Тому очевидно треба відмовитися від практики прийняття галузевих правових актів з питань державної служби. Зазначене правило, як наслідок, повинно діяти також і на

локальному (місцевому рівні), тобто місцеві державні адміністрації мають бути позбавлені права приймати правові акти, які б змінювали (розширювали чи звужували) правовий статус державних службовців.

Формалізовані джерела службового права (міжнародний (європейський) рівень) представлені меншою кількістю правових актів. Йдеться про ті правові акти міжнародного характеру, які пройшли процедуру ратифікації в Україні. Прикладом таких актів можна назвати:

– Резолюцію 34/169 Генеральної Асамблеї ООН «*Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку*», яка визначає межі правомірної поведінки посадових осіб, а також містить низку положень процесуального та організаційного характеру щодо діяльності з підтримання правопорядку. Ухвалення кодексу зумовлене важливістю підтримання правопорядку як для життя окремих осіб, так і для всього суспільства і спрямоване на недопущення зловживань посадових осіб у цій сфері та на забезпечення прав людини [18];

– Конвенцію ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок від 18 грудня 1979 р., у ч. II ст. 7 якої чітко вказується на право жінок брати участь у формуванні та здійсненні політики уряду та займати державні посади, а також здійснювати всі державні функції на всіх рівнях державного управління [19].

Окрему групу джерел службового права складають **правові акти Європейського Союзу**.

Виділення цієї групи актів пов'язано з прийняттям Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 р. № 1629-IV [20], в якому закріплено, що метою адаптації законодавства України до законодавства ЄС є досягнення відповідності правової системи України правовій системі ЄС з урахуванням критеріїв, що висуваються ЄС до держав, які мають намір вступити до нього.

Викладене, звісно, стосується і публічної служби, яка має бути організована в Україні за тими ж принципами та стандартами, що і в країнах ЄС. З огляду на це, положення відповідних європейських правових актів у названій сфері є обов'язковими для України (принаймні для законодавця).

Одним із шляхів «перенесення» європейських стандартів з питань публічної служби в Україну є проекти Twinning, визначальною рисою яких є безпосередній обмін досвідом в окремо узятій сфері державного регулювання з метою впровадження норм та стандартів ЄС. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 7 лютого 2007 р. № 154 затверджено Порядок організації роботи з підготовки та реалізації проектів Twinning в Україні, який має на меті визначити механізм підготовки та реалізації проектів у рамках інструменту інституціональної розбудови Twinning [21]. Як приклад, можна охарактеризувати наступні проекти Twinning в Україні –

«Підвищення ефективності та якості управління адміністративних судів України» [22], «Підтримка розвитку та удосконалення системи підготовки державних службовців в Україні» [23], «Підтримка розвитку державної служби в Україні» [24].

Неформалізовані джерела службового права (національний рівень) представлені насамперед рішеннями судових органів.

На думку Д. Кирилюка, аналіз української правової системи дозволяє зробити висновок про те, що судова практика вже є джерелом права. Так, до числа судових актів, що містять нормативні приписи, можуть бути віднесені:

– рішення Конституційного Суду України;

– роз'яснення (рішення) Пленуму Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів;

– рішення судів загальної юрисдикції, що скасовують дію нормативних актів;

– рішення судів, прийняті на підставі аналогії закону та права, а також на підставі норм права, що містять оціночні поняття;

– рішення Європейського суду з прав людини [25].

Такий висновок має підстави, оскільки «судове право» випереджує у своєму розвитку законодавчий процес. Воно є більш гнучким, а тому може більш оперативно реагувати на зміни, які відбуваються у державі та суспільстві.

У межах даної групи джерел службового права необхідно назвати насамперед рішення Конститу-

ційного Суду України, оскільки ними вносяться зміни до чинного законодавства.

Конституційним Судом України за період його функціонування було прийнято декілька рішень, які закладають (корегують) правову основу публічної служби в Україні. Мова йде про: Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) п. 2 частини першої ст. 7, п. 2 розділу VIII «Прикінцеві та перехідні положення») Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 13 березня 2012 р. № 6-рп/2012 [26], Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців» (справа про атестацію державних службовців) від 8 липня 2003 р. № 15-рп/2003 [27].

Окремо слід згадати також і рішення Вищого адміністративного суду України, який доволі активно приймає рекомендаційні акти, які впливають на судову практику у певних категоріях справ. У цьому контексті можна згадати оглядовий лист Вищого адміністративного суду України від 14 серпня 2008 р. № 1406/100/13-08 «Про практику застосування законодавства з питань пенсійного забезпечення (за резуль-

татами справ, розглянутих Вищим адміністративним судом України у касаційному порядку) [28]; узагальнення Вищого адміністративного суду України судової практики розгляду справ, пов'язаних з перерахунком пенсій деяким категоріям державних службовців та науковим (науково-педагогічним) працівникам 25 грудня 2006 р. [29].

В рамках неформалізованих джерел службового права не можна не згадати також і про звичаї, традиції, норми моралі, тобто правила, які склалися здавна, систематично застосовуються, однак не набули форми закону, підзаконного акта або міжнародного договору [5].

Зазначені правила відіграють особливу роль у сфері публічної служби. Світовий досвід свідчить, що етизація державної служби дає можливість гуманізувати суспільні відносини та істотно підвищити ефективність діяльності державних службовців. Правила етичної поведінки державних службовців є різновидом соціально-моральних норм, які доволі часто не отримують чіткого закріплення на нормативному рівні. Найчастіше про них лише згадується в офіційних документах (у ст. 5 Закону України «Про державну службу» наголошено, що державний службовець бере на себе моральний обов'язок «вірно служити народу України») та/або наголошується на їх важливому значенні для інституту державної служби (наказом Головного управління державної служби України від 4 серпня 2010 р. № 214 «Про затвердження Загальних пра-

вил поведінки державного службовця» [30] визначено, що ці правила є узагальненням стандартів етичної поведінки, доброчесності та запобігання конфлікту інтересів у діяльності державних службовців та способів врегулювання конфлікту інтересів. Поведінка державних службовців має відповідати очікуванням громадськості й забезпечувати довіру суспільства та громадян до державної служби.

Неформалізовані джерела службового права (міжнародний (європейський) рівень) об'єднують у собі насамперед рішення міжнародних судових установ, зокрема Європейського суду з прав людини, рішення якого, як вже було зазначено вище, визнаються джерелом права в Україні. Показовими у цьому плані є слова судді Європейського суду з прав людини С. В. Шевчука, який зазначає, що європейське прецедентне право з прав людини служить додатковим джерелом права при застосуванні й тлумаченні конституційних норм про права людини. Визнання практики Європейського суду з прав людини джерелом права в Україні, на думку автора, зумовлено також міркуваннями практичної доцільності, оскільки за зауваженням Венеціанської комісії «За демократію через право», за умов обмеженості державних ресурсів набагато краще витратити фінанси на проведення необхідних реформ, які допоможуть запобігти порушенням Конвенції, аніж сплачувати справедливую сатисфакцію тим особам, які вже страждають від таких порушень [31].

Наприклад, подібним джерелом службового права можна назвати рішення Європейського суду з прав людини у справі «Кечко проти України» (заява № 63134/00) [32], в якому Європейський суд зауважив, що держава може вводити, призупиняти чи закінчити виплату надбавок з державного бюджету, у тому числі і державним службовцям, однак свідомо відмова в цих виплатах не допускається, доки відповідні положення є чинними (п. 23 Рішення Суду).

Отже, з урахуванням викладеного, під джерелами службового права пропонуємо розуміти сукупність об'єднаних у певну систему формалізованих та неформалізованих правових актів (правил поведінки), покликаних регулювати суспільні відносини, які виникають у зв'язку з прийняттям громадян на публічну службу, її проходженням та звільненням їх з публічної служби.

Список використаних джерел:

1. Мельник Р. С. Інститут державної служби чи службове право? / Р. С. Мельник // Юридична Україна. – 2010. – № 11. – С. 65–70.
2. Голяк Л. В. Порівняльне правознавство : курс лекцій / Л. В. Голяк, А. С. Мацко, О. В. Тюріна. – К. : МАУП, 2004. – 200 с.
3. Теорія держави і права : підручник / за ред. О. Ф. Скакун [пер. з рос.]. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
4. Правознавство : підручник / за ред. В. В. Копейчикова. – К. : Вид-во «Юрінком Інтер», 2003. – 736 с.
5. Міжнародне приватне право : [навч. посіб.] / за заг. ред. В. М. Гайворонсько-го, В. П. Жушмана. – К. : Юрінком-Інтер, 2007. – 368 с.
6. Харитонова О. І. Порівняльне право Європи: основи порівняльного правознавства. Європейські традиції / О. І. Харитонова, Є. О. Харитонов. – Х. : «Одіссей». – 2002. – 592 с.
7. Ткаченко В. Д. Порівняльне правознавство: [підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закладів] / В. Д. Ткаченко, С. П. Погребняк, Д. В. Лук'янов. – Х. : Право, 2003. – 274 с.
8. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23 лютого 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 30. – Ст. 260.
9. Рішення Конституційного суду України від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) Справа № 1-33/2004 : Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004 // Урядовий кур'єр. – 17 листопада 2004 р. – № 219.
10. Адміністративне право України. Академ. курс : підруч. : у 2-х тт. : Т. 1. Заг. частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. – 584 с.
11. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
12. Про державну службу : Закон України від 17 листопада 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 26. – Ст. 273.
13. Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
14. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 5 березня 2004 р.

№ 278/2004 // Урядовий кур'єр. – 17 березня 2004 р. – № 50.

15. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 169 // Урядовий кур'єр. – 3 квітня 2002 р. – № 63.

16. Про затвердження Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення : Наказ Міністра юстиції України від 11 січня 2012 р. № 39/5 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 6. – Ст. 63.

17. Про затвердження методичних рекомендацій з розробки профілів професійної компетентності посад державної служби у державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим або їх апараті : Наказ Національного агентства з питань державної служби від 20 липня 2012 р. № 148 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.

18. Кодекс поведінки посадових осіб по підтриманню правопорядку : Резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН 17 грудня 1979 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_282.

19. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок від 18 грудня 1979 року : Міжнародний документ від 18 грудня 1979 р. // Бібліотечка голови профспілкового комітету. – 2005. – № 5.

20. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 березня 2004 р. № 1629–IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.

21. Порядок організації роботи з підготовки та реалізації проектів Twinning в Україні : Постанова Кабінету Міністрів України від 7 лютого 2007 р. № 154 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 10. – Ст. 20.

22. Підвищення ефективності та якості управління адміністративних судів Украї-

ни [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/publish/article/168856>.

23. Підтримка розвитку та удосконалення системи підготовки державних службовців в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dridu.dp.ua/twinning.htm>.

24. Підтримка розвитку державної служби в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.center.gov.ua/mizhnarodne-spivrobotnictvo/proekti-mizhnarodnoyi-tehnichnoyi-dopomogi.html>.

25. Кирилюк Д. Чи визнається в Україні судовий прецедент? / Д. Кирилюк // Юридичний журнал. – 2006. – № 4. – С. 78–81.

26. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 2 частини першої статті 7, пункту 2 розділу VIII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» : Рішення Конституційного Суду України від 13 березня 2012 р. № 6-рп/2012 // Вісник Конституційного суду України. – 2012. – № 3.

27. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців» (справа про атестацію державних службовців) : Рішення Конституційного Суду України від 8 липня 2003 р. № 15-рп/2003 // Урядовий кур'єр. – 6 серпня 2003 р. – № 144.

28. Про практику застосування законодавства з питань пенсійного забезпечення (за результатами справ, розглянутих Вищим адміністративним судом України у касаційному порядку) : Оглядовий лист Вищого адміністративного суду України

від 14 серпня 2008 р. № 1406/100/13-08 // Бізнес: законодавство та практика. – 2008. – № 17.

29. Узагальнення Вищого адміністративного суду України судової практики розгляду справ, пов'язаних з перерахунком пенсій деяким категоріям державних службовців та науковим (науково-педагогічним) працівникам : Вищий адміністративний суд України від 25 грудня 2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0323760-06>.

30. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця :

Наказ Головного управління державної служби України від 4 серпня 2010 р. № 214 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 90. – Ст. 211.

31. Практика Європейського суду з прав людини як джерело тлумачення Конвенції 1950 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://helsinki.org.ua/index.php?print=1241692243>.

32. Рішення Європейського суду з прав людини «Кечко проти України» (Заява № 63134/00), Страсбург, 8 листопада 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1014.4468.0>.

Анищенко Т. С. Источники служебного права: понятие и виды.

Статья посвящена определению понятия и видов источников служебного права. Сделана попытка уточнения сущности и соотношения категорий «источник права» и «источник служебного права». Предложена авторская классификация источников служебного права, в рамках которой выделены их следующие группы: формализованные источники национального права; формализованные источники международного права; неформализованные источники национального права; неформализованные источники международного права. Сформулировано авторское определение понятия «источники служебного права».

Ключевые слова: источники права, административное право, служебное право, источники служебного права.

Anishchenko T. S. Sources of the Law of Public Service: Definition and Types.

The article is devoted to the determining the definition and types of law on civil servants. The author tried to specify the essence and correlation of such categories as «source of law» and «source of law of public service». The author offers a classification of sources of law on civil servants where she sorts out the following groups: formalized sources of national law; formalized sources of international law, not formalized sources of national law, and not formalized sources of international law. The legislation which forms the mentioned classification groups of law of public service is also being analysed. The author forms her own definition of «sources of law of public service».

Keywords: sources of law, administrative law, law of public service, sources of law of public service.

Стаття надійшла до редакції 02.12.2012

АДМІНІСТРАТИВНА ПОСЛУГА ЯК ПРАВОВА ФОРМА АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Досліджено питання щодо теоретичного та законодавчого визначення поняття «адміністративні послуги» в діяльності органів внутрішніх справ.

Ключові слова: адміністративні послуги, поняття та ознаки, адміністративно-юрисдикційна діяльність, органи внутрішніх справ, державні послуги.



**Іванова
Лариса Юрївна**

*ад'юнкт Харківського
національного
університету
внутрішніх справ*

Сьогодні адміністративні, економічні, політичні зміни, що відбуваються в нашій державі, вносять багато нового в діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування. Зміни стосуються не тільки організаційної структури, а що важливіше, – ідеології функціонування органів влади. Режим партнерських відносин між владними суб'єктами та громадянами є визначальною ознакою демократичної країни. Це обумовлює потребу у комплексному реформуванні управлінських процесів у державі та інститутів українського адміністративного права. Внаслідок реформ, що впроваджуються в Україні, кардинально змінюються пріоритети, висуваючи на перше місце не державу, а людину. Ці положення закріплює Конституція України, наголошуючи, що «утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [1].

Таким чином, держава повинна не управляти громадянами, а надавати їм послуги, тобто здійснювати різноманітні дії, спрямовані на створення умов для реалізації ними своїх прав і свобод. Враховуючи це, особливого значення набувають дослідження, предмет яких складає сутність адміністративних послуг, які надаються органами внутрішніх справ, умови та порядок їх надання як виду юридично значущих дій (тобто правова форма діяльності ОВС), оскільки така діяльність є передумовою формування

ефективної, відкритої, прозорої і відповідальної державної влади.

У країнах Європейського Союзу, де відкритість, прозорість і підзвітність є обов'язковими умовами роботи державних інститутів, уже створена відповідна нормативно-правова база, розроблені концепції та програми забезпечення стандартів якості таких послуг. Такий підхід має спиратися на положення «Європейського кодексу поліцейської етики»: система кримінальної юстиції відіграє певну роль у захисті верховенства права, а поліція повинна відігравати в цій системі провідну роль [2, с. 14].

Вимоги сьогодення і соціально-економічні перетворення, орієнтація України на європейську та євроатлантичну інтеграцію вимагає від нашої держави здійснення програми широкомасштабних реформ, що мають на меті забезпечити наближення до відповідних стандартів. Досвід реформування державних органів України свідчить, що цей процес має спиратися на загальні принципи державно-правової, судової та адміністративної реформ [3, с. 133]. Тому використання зарубіжного досвіду надання адміністративних послуг та впровадження його в законодавство України є актуальним.

Для поліпшення стану публічного адміністрування в Україні варто здійснити всебічний аналіз інституту надання адміністративних послуг. На важливості дослідження адміністративних послуг у державному управлінні наголошують провідні науковці: В. Авер'янов, О. Бан-

дурка, І. Голосніченко, І. Коліушко, А. Селіванов, В. Тимошук, М. Тищенко та ін. Праці зазначених авторів є науковим фундаментом для подальшого наукового пошуку.

Для визначення сутності та ознак адміністративних послуг, які надаються органами внутрішніх справ, насамперед розглянемо наукові підходи та нормативно-правові акти, що розкривають категорію «адміністративні послуги». Щодо поняття адміністративних послуг вітчизняна наука адміністративного права поки що одностайної позиції не виробила. Більш того, сам термін «адміністративна послуга» досі не сприйнятий усіма вітчизняними вченими та практиками. Це актуалізує проведення ґрунтовних наукових досліджень та відповідного правового оформлення адміністративних послуг [3, с. 137].

Вперше поняття управлінських послуг у вітчизняному законодавстві згадується в Концепції адміністративної реформи 1998 року, де одним із завдань ставиться впровадження нової ідеології функціонування органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав та свобод громадян, надання їм якісних управлінських послуг [4, с. 32].

Наступним кроком законодавців в цьому напрямку стали заходи щодо реалізації основних напрямків конкурентної політики на 2002–2004 рр., схвалені Указом Президента України від 19 листопада 2001 р. № 1097, які передбачали оптимі-

зацію обсягів господарської діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [5, с. 14].

Разом з тим, на думку В. Авер'янова, термін «державні послуги» є ширшим, ніж управлінські послуги, оскільки, крім останніх, він також включає послуги, які надаються державними установами, такі як державна освіта, медичне обслуговування тощо. У цьому сенсі було б коректним розрізняти поняття державних та муніципальних послуг залежно від джерела фінансування, що надає такі послуги [6, с. 125–127]. Це знайшло своє відображення в Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [7, с. 168–170].

Робилися спроби розкрити поняття «управлінські послуги» через етимологію поняття «послуга». Послуга – особлива споживча вартість процесу праці, виражена в корисному ефекті, що задовольняє потреби людини, колективу, суспільства [8, с. 283]. Але деякі представники юридичної науки взагалі ставлять під сумнів саму можливість вживання категорії «послуги» щодо діяльності органів влади, які здійснюють владні повноваження. На жаль, не дає визначення «адміністративної послуги» і Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» який визначає правові та організаційні засади надання адміністративних послуг [9].

Дослідження категорії «адміністративні послуги ОВС» в нау-

ці адміністративного права знаходиться на початковій стадії. Так К. Афанасьєв зазначав, що державні адміністративні послуги органів внутрішніх справ є систематичним і цілеспрямованим здійсненням органами внутрішніх справ (посадовими особами) на підставі норм і з урахуванням принципів адміністративного права комплексу різноманітних заходів правового й організаційного характеру зі створення належних умов для реалізації громадянами або іншими суб'єктами адміністративно-правових відносин своїх прав, свобод і законних інтересів у сфері громадського порядку та громадської безпеки, результатом якої є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (свідоцтво, ліцензія, дозвіл тощо) [10, с. 155].

С. Шатрава дає інше визначення категорії «адміністративна послуга, що надається органами внутрішніх справ», а саме: це результат публічно-владної діяльності органу чи підрозділу Міністерства внутрішніх справ, 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) [11, с. 163].

І. Голосніченко висловлює істотні й обґрунтовані пропозиції стосовно відмінностей публічних, управлінських та адміністративних послуг, тим самим уточнює розуміння сутності управлінських послуг органів внутрішніх справ: «Під адміністративною

послугою можна вважати систему організаційних дій, які вчиняються органами публічної влади (в деяких випадках із застосуванням заходів примусу), врегульованих адміністративним правом, направлених на створення умов щодо задоволення прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина або юридичної особи приватного права за їх заявою або за ініціативою органу публічної адміністрації (державного органу або органу місцевого самоврядування)» [12, с. 127].

При цьому вчений акцентує увагу на тому, що послуги, які надаються органами і підрозділами внутрішніх справ, є публічними послугами. Найбільша частина цих послуг є адміністративними, тобто такими, що базуються на діях підрозділів міліції як складової частини органів внутрішніх справ, які мають управлінський характер, або при їх вчиненні застосовуються заходи примусу, врегульовані адміністративним правом та направлені на створення умов щодо задоволення приватних осіб [13, с. 84].

Ознаками послуг органів внутрішніх справ є таке: 1) ці послуги безпосередньо пов'язані із суспільною функцією держави у сфері внутрішніх справ; 2) надання послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів або виконання покладених на них нормативними правовими актами обов'язків у сфері внутрішніх справ держави;

3) ці послуги надаються переважно за зверненням приватних фізичних і юридичних осіб; 4) повноваження органу (підрозділу) внутрішніх справ щодо надання певного виду послуг визначається законом; 5) ці послуги не пов'язані із владно-розпорядчими повноваженнями органів внутрішніх справ; 6) для отримання такої послуги споживачем йому необхідно виконати певні вимоги, визначені законом.

В. Тимошук серед ознак «адміністративних послуг, які надаються органами внутрішніх справ» виділяє наступне: 1) адміністративна послуга надається за заявою особи; 2) надання адміністративних послуг пов'язане із забезпеченням умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи; 3) адміністративні послуги надаються адміністративними органами (насамперед органами виконавчої влади) і обов'язково через реалізацію владних повноважень. Тобто отримати конкретну адміністративну послугу можна лише у відповідному (як правило, тільки одному) адміністративному органі; 4) результатом адміністративної послуги в процедурному значенні є адміністративний акт (рішення або дія адміністративного органу, яким задовольняється заява особи). Такий адміністративний акт має конкретного адресата – споживача адміністративної послуги, тобто особу, яка звернулася за даною послугою [14, с. 119].

При цьому слід зауважити, що право адміністративного органу надавати будь-яку послугу є його пов-

новаженням, і належною правовою підставою для здійснення цього повноваження є лише закон і акти, прирівняні до нього за ієрархією. Згідно зі статтями 6, 92 та 120 Конституції України організація, повноваження і порядок діяльності органів виконавчої влади повинні визначатися лише Конституцією і законами України. Таким чином, зважаючи на положення Конституції України, правове регулювання права на отримання особою конкретної адміністративної послуги, порядок її надання та відповідне повноваження адміністративного органу має бути безпосередньо передбачене законом. Очевидним є те, що законодавцями та вченими сформульовані різні тлумачення категорії «адміністративні послуги», і цей момент потребує свого доопрацювання.

Що стосується Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ» від 4 червня 2007 р. № 795, то в ній взагалі не дається визначення, а мова йде про перелік платних послуг, які надаються підрозділами та органами Міністерства внутрішніх справ [15].

Відсутність визначення адміністративних послуг, що надаються органами внутрішніх справ, зокрема міліцією, врахована у чинному Законі України про адміністративні послуги, прийнятому 6 вересня 2012 р. Цей Закон визначає правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб

у сфері надання адміністративних послуг. У статті 1 дано визначення термінів, що вживаються. Згідно з цим:

адміністративна послуга – 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;

суб'єкт звернення – фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг;

суб'єкт надання адміністративної послуги – орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

Дія цього Закону поширюється на суспільні відносини, пов'язані з наданням адміністративних послуг [16].

Аналіз нормативно-правових актів, що містять положення про послуги, які надаються органами виконавчої влади, дозволяють зробити висновок, що міліція надає наступні їх види: 1) видача дозволів (в тому числі акредитація, атестація, сертифікація); 2) реєстрація з веденням реєстрів (також легалізація суб'єктів); 3) легалізація, нострифікація та верифікація актів; 4) соціальні управлінські послуги.

Отже, класифікація управлінських послуг міліції може бути здійснена за такими підставами:

1) за змістом: а) послуги, пов'язані з функціонуванням об'єктів дозвільної системи; б) послуги щодо дотримання вимог паспортних правил, порядку в'їзду в Україну та виїзду з неї громадян, перебування на території іноземних громадян і осіб без громадянства; в) послуги Державної автомобільної інспекції (реєстрація, облік транспортних засобів, приймання іспитів, видача посвідчень водія та ін.); г) послуги охорони майна на договірних засадах (Державна служба охорони); д) послуги щодо окремих видів експертиз; е) послуги інформаційно-довідкового характеру;

2) за ієрархічним рівнем суб'єктів, що здійснюють їх: а) послуги структурних підрозділів центрального апарату МВС України; б) послуги структур обласних управлінь та прирівняних до них управлінь МВС України; в) послуги підрозділів районного та міського управління (відділу) внутрішніх справ;

3) за природою правових підстав: а) послуги, надання яких пов'язане з виконанням певного обов'язку (отримання паспорта громадянина України після досягнення 16-річного віку); б) послуги, зумовлені відносинами, які виникають під час реалізації певних прав і свобод (реєстрація придбаної за діючими правилами газової зброї);

4) за юридичною силою документів, отриманих згідно з результатами управлінських послуг: а) послуги, дія результатів яких обмежується в часі (паспорт громадянина України для виїзду за кордон); б) послуги, дія результатів яких не обмежується

в часі (внутрішній паспорт громадянина України); в) послуги, дія результатів яких обмежується в просторі (дозвіл на право перебування в конкретній прикордонній зоні України); г) послуги, дія результатів яких не обмежується в просторі (дозвіл на придбання вогнепальної мисливської зброї).

Отже, адміністративною послугою в діяльності ОВС, на нашу думку, слід вважати систему здійснення органами чи підрозділами Міністерства внутрішніх справ комплексу різноманітних заходів правового та організаційного характеру, що забезпечують юридичне оформлення дотримання прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб за їх заявою.

У нових умовах життя українського суспільства, коли відбувається оновлення змісту державного управління і реформування системи органів державної виконавчої влади, важливим завданням адміністративного права є подальше вдосконалення регулювання адміністративних процедур, які закріплюють загальний порядок позитивної діяльності органів публічної адміністрації між собою та з іншими учасниками управлінської діяльності, в першу чергу – з громадянами.

Аналізуючи особливості інституту адміністративних процедур у діяльності органів внутрішніх справ, слід зазначити, що розглянуті нами положення, що стосуються адміністративних процедур у діяльності органів внутрішніх справ, так само як і пропонувані

шляхи щодо вдосконалення механізму їх реалізації в діяльності органів внутрішніх справ, не вичерпують всього комплексу проблем у даній сфері. Процедура надання адміністративних послуг населенню постійно вдосконалюється шляхом втілення інновацій та за рахунок інших перспектив. Державні службовці мають постійно вдосконалювати адміністративні послуги, що надаються громадянам.

Прагнення до ефективності та забезпечення якості послуг, що надаються громадянам, покращення їхньої організації та розподілу між владними суб'єктами визначається сьогодні стратегічним напрямком розвитку поліції (міліції) у багатьох країнах світу. На нашу думку, для підвищення ефективності і якості таких послуг необхідно розробити міжнародні та локальні стандарти якості адміністративних послуг та ввести елемент змагання між окремими країнами. Однак обсяг питань, пов'язаних з дослідженням адміністративних послуг ОВС, не дозволяє детально їх розглянути в межах цієї статті.

Список використаних джерел:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Розділ II.
2. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: підручник / за ред.: Є. М. Моїсєєва, Ю. І. Римаренка, В. І. Олефіра. – К.: КНТ, 2008. – 816 с.
3. Столбова В. В. Надання якісних послуг в адміністративній діяльності міліції як необхідна складова формуван-

ня її позитивного іміджу / В. В. Столбова // Запровадження у Міністерстві внутрішніх справ України системи управління якістю: проблеми і перспективи : зб. матеріалів наук.-практ. конф.; упоряд.: В. В. Столбова, О. Г. Циганов; за заг. ред. О. Н. Ярмиша. – К. : ДНДІ МВС України, 2008. – С. 114–124.

4. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України № 810 від 22 липня 1998 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32, код акту 7616/1999.

5. Про основні напрямки конкурентної політики на 2002–2004 рр. : Указ Президента України від 19 листопада 2001 р. № 1097/2001 // Офіційний вісник України від 7 грудня 2001 р. – № 47. – С. 14. – Ст. 2056, код акту 20536/2001.

6. Авер'янов В. Б. До питання про поняття так званих «управлінських послуг» / В. Б. Авер'янов // Право України. – 2002. – № 6. – С. 125–128.

7. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – С. 168–170.

8. Державне управління та державна служба : Словник-довідник / уклад. Ю. Оболенський. – К. : Вид-во КНЕУ, 2005 – 480 с.

9. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV // Відомості Верховної Ради України. – № 48. – 2005. – С. 25–37. – Ст. 483.

10. Бойко І. В. Поняття та ознаки державних адміністративних послуг, що надаються органами внутрішніх справ / І. В. Бойко // Теорія та практика забезпечення якісного управління у сфері діяльності Міністерства внутрішніх справ : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 27 листопада 2009 р.) / [упоряд.: Т. О. Проценко, І. П. Голосніченко,

О. Г. Циганов, П. П. Кульчицький; за заг. ред. Т. О. Проценко]. – К. : ДНДІ МВС України, 2009. – С. 153–159.

11. Шатрава С. О. Адміністративні послуги в діяльності органів внутрішніх справ в контексті системи управління якістю / С. О. Шатрава // Теорія та практика забезпечення якісного управління у сфері діяльності Міністерства внутрішніх справ: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 27 листопада 2009 р.) / [упоряд. : Т. О. Проценко, І. П. Голосніченко, О. Г. Циганов, П. П. Кульчицький ; за ред. Т. О. Проценка]. – К. : ДНДІ МВС України, 2009. – С. 162–165.

12. Голосніченко І. П. Публічні послуги, що надаються міліцією, їх класифікація та проблема якості / І. П. Голосніченко, Л. М. Черненко // Наука і правоохорона. – 2008. – № 1. – С. 124–131.

13. Голосніченко І. П. Адміністративно-процедурний кодекс – необхідна правова основа надання державних послуг міліцією / І. П. Голосніченко // Запрова-

дження у Міністерстві внутрішніх справ України системи управління якістю: проблеми і перспективи / зб. матеріалів наук.-практ. конф. – К. : ДНДІ МВС України, 2008. – С. 84–91.

14. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-уклад. В. П. Тимошук; Центр політико-правових реформ. – К. : Факт, 2003. – 496 с.

15. Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 2007 р. № 795 (поточна редакція від 19 квітня 2012 р.) // Офіційний вісник України від 18 червня 2007 р. – № 42. – С. 69. – Ст.1671, код акту 39981/2007.

16. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI // Офіційний вісник України від 15 жовтня 2012 р. – № 76. – С. 44. – Ст. 3067, код акту 63650/2012.

Иванова Л. Ю. Административная услуга как правовая форма административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел.

Исследованы вопросы теоретического и законодательного определения понятия «административные услуги» в деятельности органов внутренних дел.

Ключевые слова: административные услуги, понятие и признаки, административно-юрисдикционная деятельность, органы внутренних дел, государственные услуги.

Ivanova L. Yu. Administrative Services as a Legal Form of Administrative and Jurisdictional Activities of Internal Affairs.

The issues the problems of theoretical and legal definition of the term «administrative services» in the internal affairs.

Keywords: administrative services, concept and features, administrative and jurisdictional activity, police, government services.

Стаття надійшла до редакції 22.12.2012.

ІСТОРИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ : УКРАЇНЬСКА ТРАДИЦІЯ

У статті розглядаються історичні передумови запровадження адміністративної юстиції в Україні. Автор детально аналізує становлення адміністративного судочинства від найдавніших часів до сьогодні, ґрунтуючись на вивченні праць минулого та відповідного законодавства.

Ключові слова: адміністративна юстиція, судова система, конституція, адміністративний кодекс, Українська держава, українська традиція.



**Гриценко
Іван Сергійович**

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

У новітній період незалежна Українська держава виявила своє прагнення до побудови правової, демократичної держави та запровадила повноцінну функціонуючу систему адміністративних судів. Це можна вважати одним із вагомих здобутків сьогодні.

Уперше створений на теренах Центральної Європи приблизно у 30-40 роках XIX ст., інститут адміністративної юстиції був абсолютно новим явищем у тодішньому суспільстві та правовій науці, подальший розвиток якого цілковито відноситься вже до другої половини XIX ст.

Адміністративна юстиція зазвичай розглядалася й продовжує розглядатися як необхідний елемент правової держави, принципами якої має бути гарантованість прав і свобод громадян від неправомірних дій органів публічної, перш за все виконавчої влади, з урахуванням соціальних, політичних умов і правових традицій. Вчення про адміністративну юстицію знайшло визнання в наукових і політичних колах різних держав і сприймалося як прогресивний правовий інститут, нерозривно пов'язаний із правовою державою. Вже у позаминулому столітті було чітко визначено основну ідею адміністративної юстиції – захист індивіда, який перебуває у відносинах із публічною владою.

Відтоді інститут адміністративної юстиції є одним з найбільш дієвих способів обмеження влади, виробленим

людством на шляху утвердження принципу верховенства права у відносинах між публічною адміністрацією та приватними особами.

Історія становлення й розвитку української державності, а отже, й адміністративної юстиції, почасти сумна, часом навіть трагічна, але повчальна. Безперечно, вивчаючи той чи інший правовий інститут, до уваги слід брати історичні аспекти його розвитку. Адже історія права дає неогіненний матеріал для встановлення наукових критеріїв оцінки суспільних явищ та їх правового опосередкування, дає можливість робити теоретичні висновки на міцному фундаменті фактів [1, с. 29].

Історичні передумови запровадження адміністративної юстиції у нашій державі належним чином все ще не досліджені. Усвідомлюючи необхідність вивчення історії вітчизняного інституту адміністративної юстиції, необхідно підкреслити, що така справа складна не стільки технічно, скільки змістовно, оскільки український інститут адміністративної юстиції розвивався під одночасним впливом європейської, російської правової науки та законодавства. З огляду на це, доволі важко виокремити у змісті названого інституту суто українські традиції або елементи.

Отже, власне українського інституту адміністративної юстиції до утвердження в 1991 році незалежної держави Україна як такого не існувало.

Коли ж постав український інститут адміністративної юстиції, як він розвивався, що йому передувало?

Відповідь на першу частину цього запитання перебуває у площині з'ясування часових меж виникнен-

ня адміністративного права, оскільки саме з його становленням і розвитком пов'язаний початок дослідження проблем адміністративної юстиції. Дійсно, адміністративна юстиція не могла постати за часів панування поліцейського свавілля, коли діяльність органів державної влади, правовий статус фізичних осіб визначався нормами поліцейського права. У той же час, а мова йде про ХІХ ст., у Російській імперії панувало повне правове свавілля, яке виправдовувалося прагненням держави забезпечити для своїх підданих безпечні й благополучні умови життя. Здійснення визначеної мети досягалося виданням численних нормативних актів. Зміст цих актів «пронизував» усі сфери життя людини, яка, до речі, розглядалася як неповнолітня особа, не здатна розуміти, що для неї добре, а що – зло.

Цілком закономірно, що усе це привело до виникнення поліцейської держави, для якої людина була лише об'єктом її необмеженого впливу. Таким чином, роль людини у Російській імперії ХІХ ст. полягала винятково у її підкоренні державній владі, яка котра самостійно визначала напрями й межі свого управлінського впливу на суспільство та його учасників. У такій ситуації ні про яку адміністративну юстицію як засіб контролю за діями і рішеннями суб'єктів управлінської діяльності не могло бути й мови. Держава прагнула управляти безмежно, усюди й у всьому.

Втім, вивчення історії держави та права України дозволяє переконатися у існуванні об'єктивних передумов втілення в життя українських традицій адміністративної юстиції.

У результаті реформ судових органів у другій половині XVI ст. структура регіонального судоустрою була доповнена гродськими, земськими, підкоморськими та каптуровими судами, система центральних органів правосуддя – трибунальськими судами. Їх організація була проявом загальнодержавного процесу розширення політичних прав шляхти у сфері здійснення правосуддя. В пореформений період в основу устрою та діяльності земських, підкоморських, трибунальських і частково гродських судів були закладені нові організаційні засади: виборність; колегіальне вирішення справи; відокремлення суду від адміністрації; предметна спеціалізація; участь шляхти у процесі формування органів судочинства.

Характерні риси судового процесу українських земель XVI – початку XVII ст.: змагальність; приватно-позовний характер, що обмежувався в справах про тяжкі злочини; спільне, в загальних рисах, провадження різних категорій справ; нерівність обсягу процесуальних прав та обов'язків учасників процесу залежно від стану, національності, статі, осілості; існування станової підсудності; формалізм; дуалізм – співіснування загального і звичаєвого процесу. Загальні засади судочинства: диспозитивність, гласність та участь громадськості, безпосередність та усність судового розгляду, персональна відповідальність за злочин. Такі принципи судового процесу, як призначення покарання лише за наявності достатніх доказів вини і не інакше як за вироком суду, недопустимість призначення покарання за заочним обвинуваченням, рівність перед законом,

недоторканність особи, захист інтересів у суді через адвоката, надання безкоштовної правової допомоги, можливість оскарження рішення суду, реалізовувалися лише щодо справ шляхти та міщан [2].

Визначальною подією, як в цілому у становленні української правової системи, так і у справі формування адміністративної юстиції в Україні зокрема стало підписання 1710 року Першої Конституції України гетьмана Пилипа Орлика – Пакти і Конституція прав і вольностей Війська Запорозького («...діялося у Бендері, року 1710, квітня 5 дня, Пилип Орлик, гетьман Запорозького війська рукою власною... »).

Вже цією, першою у світі, Конституцією закріплювалися способи судового захисту суб'єктивних прав від дій козацької старшини. Цікаво зауважити, що ця Конституція стала основою для наступних політичних та державних діячів України у справі творення судоустрою й здійснення правосуддя, нею були визначені принципи такої діяльності.

Справи мали передаватися на розгляд Генерального суду. І хоч би яке неприхильне, але безсторонне неупереджене рішення він ухвалював, – такому зобов'язаний був підкоритися кожен правопорушник.

«Права, за якими судиться малоросійський народ» 1743 року – перший у вітчизняній історії кодекс українського права. Ним передбачалося врегулювати широке коло суспільних відносин, встановити юридичні санкції за вчинені злочини та інші правопорушення, закріпити порядок діяльності судових органів. Серед інших у «Правах, за якими судиться

малоросійський народ» урегульовувалися питання й суто публічно-правового змісту: державна військова служба й публічні посади, діяльність судів, організація та здійснення влади в містах, розпорядження та утримання публічних речей.

Безумовно, годі й говорити про вичерпне врегулювання в «Правах, за якими судиться малоросійський народ» процедури розгляду та вирішення судами публічно-правових спорів, діяльність судових органів за цими «Правами» лише віддалено була схожа на сучасний інститут адміністративної юстиції. Втім, порівняно з існуючими на той час правовими актами та судовими органами, український кодекс достатньо повно врегулював наявні в українському суспільстві й державі відносини, зокрема визначав послідовність звернення до суду, порядок і зміст розв'язання загального (публічного) змісту, закріплював чітку систему судів, інститут підсудності, описував повноваження суддів, принципи судочинства, гарантії особистої безпеки суддів, передбачав перелік і правовий статус учасників судочинства.

За своєю організаційною побудовою судова система Гетьманщини мала чотириступеневий характер. Перший ступінь складала вищі органи судової влади, куди входили гетьман та козацька старшина. До другого ступеня належали судові установи середньої ланки в особі полкових судів. Третій ступінь становили судові органи нижчої ланки на місцях – на території сотень, у містах і селах. До четвертого ступеня можуть бути віднесені спеціалізовані суди. У період визвольної

війни українського народу значних змін зазнав і процес судочинства. Були змінені не лише форми судового процесу, але й сам соціальний зміст права, що було пов'язано з широким запровадженням в судочинстві Гетьманщини середини XVII ст. норм звичаєвого права. Як свідчить аналіз архівних судових документів, найбільш активно норми звичаєвого права запроваджувалися стосовно розгляду справ, пов'язаних із земельною власністю, становою незалежністю, козацьким і місцевим самоврядуванням тощо [3].

Зокрема, судові органи, що утворювали складну та розгалужену структуру судової системи Лівобережної України (Гетьманщини) були поділені на види. Така класифікація ґрунтується на таких критеріях: 1) за місцем в ієрархії судових органів – вищі (суди генеральних і старшинських рад, гетьмана, Генеральна військова канцелярія і Генеральний військовий суд), регіональні (полкові та сотенні) та місцеві суди; 2) за становою юрисдикцією – козацькі суди та суди міських станів, селянства, духовенства, іноземного купецтва; 3) за предметною підсудністю – суди загальної компетенції і суди спеціальної компетенції (вищі суди Гетьманщини з військових і політичних справ, духовні, домініальні, цехові, купецькі, ярмаркові та митні суди); 4) за терміном дії – постійні суди та суди, що створювалися спеціально на певний час (суди козацьких і старшинських рад, громадські суди, ярмаркові та митні суди); 5) за суб'єктами, які ініціювали створення судів – офіційні суди, що створювалися державою та квазісудові органи, що створювалися за

ініціативою осіб, які брали участь у справі (третейські та мирові суди, в окремих випадках – громадські (копні) суди). Основним джерелом розвитку судової системи Гетьманщини були властиві їй суперечності між козацькими та міщанськими судами, між старшиною та народними низами, між світськими та духовними судами, між українськими судами та органами російської військової адміністрації в Україні при виконанні останніми судових функцій [4].

Ухвалення й використання вже у XVII–XVIII століттях на українських землях самодостатніх, систематизованих нормативних актів, якими вперше офіційно були закладені основи здійснення адміністративної юстиції, – не що інше як закономірний наслідок існування звичаєвого козацького права, демократичного улаштування суспільно-державного устрою на українських землях, а також стрімке поширення передовими верствами козацтва юридичних знань, отриманих за кордоном у провідних університетах Європи.

Якщо у країнах Західної Європи того часу – Німеччина, Франція, – адміністративна юстиція була лише об'єктом наукових досліджень та обговорень, у Російській імперії про адміністративну юстицію згадувалося лише у навчальній й науковій літературі, то її ідея та практичне втілення вже активно й дієво впроваджувалися на українських землях.

Для порівняння, – у Франції, Пруссії, Англії, Бельгії, Російській імперії перші суди, котрі здійснювали функції адміністративної юстиції, почали функціонувати приблизно наприкінці XIX – на початку XX ст. ст.

Судова система Запорозької Січі наприкінці XVII–XVIII століть, запозичивши найкращі здобутки іноземних правових систем, залишалася самобутньою й унікальною, а її форми і принципи стали виявом національного духу правосвідомості козацької етносубгрупи [5].

Дієві принципи судочинства Запорозької Січі відображають їх взаємозв'язок з інтелектуальною рефлексією українського суспільства XVII–XVIII ст.ст. та ґрунтується на культурних традиціях етносоціуму; судова система Запорозької Січі – одна з визначальних складових етногенези українського народу, їй притаманні принципи судочинства, загальносоціальним підґрунтям яких були ідеї законності, демократизму, гуманізму, гласності, рівності громадян перед законом [5].

Таким чином, можемо зробити висновок, що утворення і розвиток Гетьманщини у другій половині XVII – першій половині XVIII ст.ст. зумовили формування специфічної, козацької системи державної адміністрації, судоустрою та судочинства, самоврядування. Фактично у козацьку добу (і навіть у більш ранні періоди історії) в Україні діяла демократично обрана адміністрація, яка була наділена широкими адміністративно-військовими повноваженнями [6, с 14].

Показово, що згодом, вже за часів Української держави гетьмана Павла Скоропадського подібна судова модель поволі відтворювалася й починала практично втілюватися у вигляді закону.

Натомість у Російській імперії розроблення й впровадження

адміністративної юстиції робилося лише завдяки обмеженому колу осіб. Так, у 1900 р. М. М. Палібін писав, що для забезпечення законності управління необхідна адміністративна юстиція, яка б розглядала би справи, котрі виникають із різних відносин: а) органів адміністрації між собою та б) органів адміністрації з приватними особами й громадськими утвореннями.

Продовжуючи далі, науковець вказував, що в Росії не існує правильно організованої й завершеної системи адміністративної юстиції [7, с. 33–34]. Подібну думку підтримували також й інші науковці, вказуючи ще й на той факт, що в Росії спори між приватними особами й адміністрацією вирішуються самою адміністрацією. Така побудова адміністративної юстиції, зауважував В. В. Івановський [8, с. 173], програє тим, що при ній розгляд відповідних справ доручається не неупередженому суду, а зацікавленій у справі особі.

Відтак, адміністративно-правові спори в Російській імперії у другій половині XIX – на початку XX ст.ст. розглядалися спеціально створюваними органами – так званими змішаними «губернськими присутствіями», утвореними з чиновників і представників дворянського, земського й міського самоуправління. Функціонування цих органів в умовах цілковитої відсутності процесуальних правил аж ніяк не відрізнялися регулярністю й постійністю. Змішане губернське присутствіє вважалося першою інстанцією й розглядало спори щодо селянських, земських, міських справ, військової й дорожньої повинності, податків, фабричних й гірсько-

заводських справ, а також спори, пов'язані з порушенням поліцейських постанов, незаконним затриманням тощо. Другою інстанцією слугував перший департамент Сенату, котрий не був судовим органом, але розглядав певні справи (спори), у деяких випадках навіть без їх первісного розгляду у присутствіях [9].

Критично оцінюючи систему органів, які виконували у Російській імперії роль адміністративної юстиції, І. Т. Тарасов, зокрема, писав, «Кроме I-го Департамента Сентата у нас, в сущности, есть только подобия таковых, причем одни из них имеют в этом отношении меньшее, а другие большее значение... I-й Департамент Сената в качестве высшего административного суда в империи является в нашем законодательстве как бы куполом без здания и фундамента, ибо ни средних, ни низших общин судебно-административных инстанций или административных судов не существует, а... слабые подобия этих судов, конечно, не могут возместить этого существенного пробела» [10, с. 240–241].

Звертає на себе увагу й недостатня розробленість у законодавстві того часу процесуальних форм оскарження рішень та дій адміністративних органів, послідовності розгляду такого виду справ. Існуючі на той час положення законодавства, безсумнівно, свідчать про намагання найбільшого сприяння органам адміністрації, які виступали у справі відповідачем. Зокрема, скарги на постанови адміністративних установ мали подаватися до вищих інстанцій через ті ж нижчі інстанції, на дії яких подавалася скарга; скарги на розпорядження міністрів

подавалися до I-го Департаменту Сенату винятково через ці міністерства.

Деякі вимоги, які стосувалися порядку подання скарги, були визначені неоднозначно, нечітко й створювали можливість тлумачитися на власний розсуд особи, яка розглядала скаргу, слугували підставою її повернення особі заявника. Наприклад, скарги не приймалися і поверталися особі, якщо у ній містилися висловлювання докори [11].

Поштовхом до поглиблення наукових дискусій про адміністративну юстицію стали події 1905 року, пов'язані, насамперед, з прийняттям Маніфесту про дарування населенню громадянської свободи на засадах справжньої недоторканності особи, свободи совісті, слова, зібрань та спілок, яким за приватними особами визнавалися суб'єктивні публічні права.

Певні зміни у галузі державного управління, а також в сфері його правового забезпечення спостерігалися у Російській імперії після революційних подій 1905 року. Революційні події підтвердили, що абсолютна монархія в цій імперії приречена. Нагальними були радикальні перетворення, які почали розвиватися у напрямі творення в Російській імперії конституційної імперії. Одним із перших таких заходів стало ухвалення 23 квітня 1906 р. нових «Основних законів Російської імперії».

Цей законодавчий акт мав достатньо важливе значення для формування ідеї підкорення державного управління закону. Це було обумовлено тим, що «Основні закони», по-перше, визначили організаційне розмежування законодавчих і адміністративних актів; по-друге, встановили ієрархію

правових актів, визначивши, що закон має найвищу юридичну силу і може прийматися лише Державною думою (парламентом); по-третє, «Основні закони» майже повністю позбавляли монарха права диспенсації, тобто повноваження дозволяти на власний розсуд певним особам відступати від вимог закону.

Таким чином, можна зробити висновок, що держава лише декларувала необхідність запровадження контролю, зокрема, й через створення адміністративних судів, за сферою управління, не роблячи при цьому практично нічого для того, щоби інституту контролю почали належним чином функціонувати.

Разом із тим, це не завадило вченим продовжити непрості дискусії про необхідність створення в Російській імперії адміністративної юстиції. Більшість російських учених відстоювали доцільність виокремлення адміністративних судів у межах загальних, оскільки про будь-які серйозні гарантії у сфері внутрішнього управління можна було говорити лише у разі введення судово-адміністративних установ у систему загальних судів [12, с. 83]. М. М. Коркунов зауважував, що російські умови адміністративної діяльності не забезпечують повної законності управління лише за допомогою кримінальних й цивільних судів [13, с. 500–501].

Спричинилися своїми науковими працями до розвитку вчення про адміністративну юстицію видатні особистості, професори юридичного факультету Університету Св. Володимира, представники поліцейської й енциклопедичної науки – М. Х. Бунге,

А. Я. Антонович, М. М. Цитович,
І. Т. Тарасов, М. К. Ренненкамф.

Отож, інституту адміністративної юстиції у дореволюційній Росії було притаманне наступне:

1) недосконалість організації системи її органів, котра полягала у відсутності чіткого розмежування між ними, що обумовлювало порушення інстанційності розгляду справ;

2) відсутність характерних для судочинства засад гласності, змагальності, усності в діяльності цих органів, а також недостатня розробленість процесуальних форм їх діяльності, що, по суті, перетворювало ці органи із органів адміністративної юстиції в органи адміністративного свавілля;

3) участь у значній кількості випадків у розгляді справ представників активної адміністрації, тобто зневажання принципу про те, що не можна бути суддею у власній справі, а також незадовільне забезпечення складу цих органів щодо їх професійної придатності й освітнього рівня.

Таким чином, існуюча в XIX–XX ст.ст. в Російській імперії система адміністративної юстиції значною мірою не відповідала науковим прогресивним тенденціям й не розв'язувала важливе завдання захисту суб'єктивних публічних прав й інтересів громадян [14, с. 325–326].

Інститут суб'єктивних публічних прав став головним каталізатором для становлення та розвитку інституту адміністративної юстиції як на теренах нашої країни, так і на теренах країн Європи. Як писав на початку XX ст. професор М. Д. Загряцков, у спорах, які викликані незаконними діями адміністрації, завжди мова йде

про захист публічних права громадян. У зв'язку з цим адміністративна юстиція, на думку представників насамперед європейської юридичної науки кінця XIX – початку XX ст.ст., являла собою спосіб захисту названих прав.

Проте вітчизняні вчені намагалися піти далі в обґрунтуванні доцільності існування інституту адміністративної юстиції, особливо наголошуючи на тому, що цей інститут потрібен не лише для захисту суб'єктивних публічних прав приватних осіб. Його завдання, на думку професора М. І. Лазаревського, полягало також і у скасуванні та виправленні неправильних адміністративних актів.

Подібне ускладнення завдання адміністративної юстиції, запропоноване М. І. Лазаревським, дозволяло включити до компетенції адміністративних судів не лише охорону об'єктивного права, діяльність так би мовити касаційного порядку, але й вирішення скарг по суті.

Зазначена думка пізніше була підтримана також і українським професором О. Ф. Євтихєвим, який писав, що адміністративним судам підсудні спори не лише про захист суб'єктивних прав, але і спори про об'єктивну законність, тобто про порушення законів, встановлених у публічних інтересах.

Намагався створити закінчену систему адміністративної юстиції й Тимчасовий уряд. Відповідно до Положення від 30 травня 1917 р. судова влада по адміністративних справах мала належати адміністративним суддям, окружним судам та правлячому Сенату. Для вирішення адміністративних справ у губерніях або області у складі окружних судів, які функціо-

нували у містах губернського або обласного підпорядкування, мали бути створені особливі адміністративні відділення у складі товариша (заступника) голови та членів суду. Під час розгляду протестів та скарг адміністративний суд мав керуватися Статутом цивільного судочинства з урахуванням названого вище Положення.

У 1917 році Тимчасовим урядом була створена Особлива комісія для складання проекту основних законів. Одним із них був проект Закону про адміністративні суди, який був прийнятий того ж року [15]. Перед лютоговою революцією 1917 року було ухвалено рішення покласти на урядовий сенат функції вищого адміністративного суду, запровадити в судових округах посади адміністративних суддів й покласти на окружні суди обов'язки розгляду певних адміністративних позовів [16, с. 6].

Видається, що стрімкий розвиток новітньої російської державності на початку ХХ ст. свідчив про очевидну необхідність створення адміністративних судів як повноцінних судових органів, які розв'язують спори у сфері управління, замість діючих тоді губернських присутствій щодо селянських, земських, міських справ, військової повинності, промислового податку, фабричних справ. Однак на той час спроби створення нормально функціонуючої системи адміністративної юстиції (адміністративних судів) виявилися марними [17, с. 10].

Падіння Тимчасового уряду у жовтні 1917 року позначило нову віху розвитку державності і зокрема, адміністративної юстиції.

Законодавство нетривалого періоду існування самостійної ук-

раїнської держави (1917–1920 рр.) не оминало увагою й діяльність органів адміністративної юстиції. Конституція Української Народної Республіки 1918 року встановила, що судова влада у межах цивільного, кримінального й адміністративного законодавства здійснюється винятково судовими органами. До того ж адміністративно-юрисдикційна діяльність адміністративних органів обмежувалася законом [18, с. 83].

За правління гетьмана Павла Скоропадського законодавчо були закріплені положення, згідно з якими вищим судом з адміністративних справ був Генеральний Суд Української держави, передбачений Законом про тимчасовий державний устрій України від 29 квітня 1918 р. [18, с. 90]. Можливість судового захисту суб'єктивних публічних прав, свобод, інтересів урегульовувалася іншими законодавчими актами. Так, про існування національної адміністративної юстиції ми можемо судити з таких актів, як Закон Ради міністрів Павла Скоропадського про громадянство Української Держави від 2 липня 1918 р. [19]. Згідно зі ст. 7 цього Закону не заборонялося особам, котрі з поважної причини не мали змоги звернутися до українських представників за кордоном, звертатися з відповідними проханнями до адміністративного відділу окружного суду за місцем свого приїзду на Україну.

Найбільш змістовно діяльність судових органів з адміністративних справ мав би регулювати **Основний Державний Закон Української Народної Республіки доби Директорії (1920 р.)**. І хоча цей проект не був втілений в життя, його положення

свідчать про значну увагу тодішнього уряду України до діяльності органів адміністративної юстиції. Зокрема, передбачалося утворення у судовій системі України Вищого Адміністративного Суду. Цей суд мав би розглядати й вирішувати, дотримуючись судової процедури, законність розпоряджень адміністративних органів і органів самоуправління, а також спори між адміністративними органами і органами самоуправління. Про роль, яка відводилася Вищому Адміністративному Суду в системі судових органів Української держави того часу, свідчить той факт, що адміністративними судами першої інстанції мали бути загальні суди, яким надавалося право вирішувати чи відповідають розпорядженням місцевих органів вимоги закону і чи не перевищила місцева влада свої повноваження [18, с. 114–116].

Ретельне вивчення законодавства України 1918–1920 рр. дозволяє зробити висновок про те, що не зважаючи на досить короткий час, система органів адміністративної юстиції була достатньо розвинутою й впевнено прагнула до формування самостійних адміністративних судів [14, с. 328–329].

Важливо, що хоча у 20-х роках минулого століття визвольні державницькі змагання за незалежну Україну припинилися, але наукова й законодавча робота над розробленням й впровадженням національного інституту адміністративної юстиції тривала. Майже одночасно із встановленням радянської влади на українських землях за кордоном продовжилася активна законотворча робота над підготовкою акта про суди в адміністративних справах.

Свідченням тому є виявлений в наш час проект закону про суди в адміністративних справах 1932 року, який описує утворення суду з елементами процесуального механізму, що багато у чому відповідає моделям організації адміністрації, які діяли в країнах Європи [20]. Проект позначений написом «Адміністративна юстиція в Українській народній республіці»... Як виявляється, ще чимало «білих плям» у вітчизняній історії держави й права.

Звісно, в умовах громадянської війни **формування нової системи адміністративної юстиції, безумовно, не було першочерговим**. Насамперед робилися наполегливі спроби утворення й посилення репресивних органів. Разом із тим, проблему контролю за діяльністю адміністративних органів ігнорувати не можна було. Це чудово розуміли як науковці, так і деякі представники влади. Наприклад, А. І. Єлістратов з цього приводу писав, що навіть вичерпне законодавче врегулювання відносин між державою і приватною особою не здатне запобігти порушенням прав громадян представниками державної влади. У зв'язку з цим і виникає необхідність створення для громадян спеціальних гарантій, які б не допускали скоєння подібних порушень. І однією з таких гарантій вчений бачив інститут адміністративної юстиції, який, на думку вченого, був одним із найкращих способів захисту прав громадян [21, с. 170]. Цю ж думку поділяли й інші науковці.

Однак слід відзначити, що мова про необхідність створення адміністративної юстиції йшла не лише на сторінках наукової літератури, але і

в межах законопроектної роботи. Так, в 1921 році Інститутом радянського права при Московському державному університеті було розроблено Декрет про адміністративну юстицію Російської Радянської Федеративної Соціалістичної Республіки. Згідно з цим документом передбачалося створення Верховного адміністративного суду, а також обласних і губернських адміністративних судів.

У 1922 році А. І. Єлістратовим було розроблено проект Положення про Верховний адміністративний суд та обласні та губернські адміністративні суди Республіки. Адміністративні суди мали діяти з метою охорони революційної законності, забезпечення правильного та узгодженого функціонування державних установ та захисту прав громадян. У проєкті пропонувалося створити Верховний адміністративний суд, обласні та губернські адміністративні суди, які мали б вирішувати вимоги (адміністративні позови) радянських установ, союзних об'єднань та окремих громадян про відміну протизаконних актів управління, припинення протиправних дій та виправлення їх. Поряд з цим у проєкті визначалися принципи побудови системи адміністративної юстиції, формулювалися принципи заміщення суддів та основи здійснення адміністративного судочинства.

Цей проєкт був схвально оцінений Народним комісаріатом юстиції Української Радянської Соціалістичної Республіки, представники якого використовували його положення під час розробки власного законопроекту. Цей законопроект був поміщений самостійною главою в проєкт Адміністративного кодексу УРСР. Однак

коли зрештою постала необхідність ухвалення Адміністративного кодексу УРСР, та частина, у якій йшлося про адміністративні суди, з Кодексу була виключена. За спогадами учасника тих подій харківського професора О. Ф. Євтихієва [22, с. 311], на внутрішньопартійних дебатах успіх мали противники адміністративного судочинства, до яких він відносив, зокрема, комісара юстиції Д. І. Курського, а не його прихильники, яких очолював керівник так званих «демократичних центристів» В. В. Осинський. Така розстановка сил заважала проведенню державно-правової реформи, яка б, можливо, створила би можливість розвиватися молодій державі за західноєвропейським зразком.

У зв'язку із таким станом справ із адміністративною юстицією як в СРСР, так і в УРСР професор В. Л. Кобалевський, прихильник проведення реформи, в 1929 році змушений був констатувати, що ідея створення адміністративних судів була відкинута, оскільки у радянському праві захист революційної законності насамперед передбачає збереження революційного порядку і тим самим відстороняє складову особистих вимог, які містяться в адміністративному позові [23, с. 414]. Проте маємо також вказати, що хоча створення повноцінних адміністративних судів в СРСР і деяких радянських республіках зазнало невдачі, на теренах нинішньої України у вказаний період все ж таки існували деякі органи, які сприймалися як зародок адміністративного суду [23, с. 247]. Найбільша активність їх діяльності спостерігалася в першій половині 20-х років ХХ ст. До таких органів, своєрідних квазісудів, зокрема,

належали: страхові ради, житлові комісії, податкові комісії, судові земельні комісії.

Наприкінці 20-х років минулого століття як в СРСР, так і в УРСР з'являється тенденція майже повного припинення діяльності тих суб'єктів, які хоча б частково могли контролювати діяльність адміністративних органів. Таке явище видається цілком закономірним, оскільки тоталітаризм, який панував в радянській державі вимагав сильної, неконтрольованої ніким адміністративної влади. Почала творитися всемогутня адміністративно-командна система, яка не потребувала зовнішнього контролю, а надто – судового. Внаслідок цього особливості судового оскарження дій адміністративних органів стали другорядною справою, оскільки майже усі справи про законність дій органів управління розв'язувалися в надрах самої адміністративної системи. Судовому контролю належали лише деякі категорії справ, зокрема справи по скаргах на викривлення в списках виборців щодо виборів до Рад народних депутатів, справи про недоїмки і штрафи, справи по скаргах на дії нотаріусів і органів, які виконували нотаріальні дії, а також по скаргах на помилки у записах у книгах актів цивільного стану [24, с. 52].

Таке ставлення влади до ідеї судового контролю за діями і рішеннями суб'єктів управлінської діяльності проіснувало в СРСР, а також в УРСР більш ніж тридцять років. Певні зміни почали спостерігатися з 60-х років ХХ ст.

Основними заходами, які сприяли посиленню юридичних гарантій захисту прав й інтересів громадян від свавілля адміністрації, стали:

а) закріплення можливості оскарження до суду постанов щодо накладення штрафів [25];

б) доповнення переліку органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, адміністративними комісіями при виконкомах районних, міських, сільських й селищних Радах депутатів трудящих, до компетенції яких було віднесено чимало справ про адміністративні правопорушення. Ці комісії під час розгляду справ діяли на началах колегіальності й керувалися процесуальними правилами, які були закріплені в Положенні про них [26];

в) посилення адміністративно-процесуальних гарантій розгляду скарг, пропозицій і заяв громадян [27];

г) прийняття і введення в дію Кодексу України про адміністративні правопорушення, який закріпив підвідомчість судам справ про адміністративні делікти, котрі характеризуються підвищеним ступенем громадської шкідливості, а також більш продуману й деталізовану процедуру розгляду справ, прийняття й виконання рішень [28];

д) закріплення можливості судового оскарження неправомірних дій органів управління й посадових осіб, які порушують права громадян [29].

Таким чином, можна стверджувати, що на час здобуття Україною незалежності в законодавстві СРСР й УРСР відбувалися певні зрушення у справі організації системи адміністративної юстиції у тому її вигляді, який характерний значній кількості сучасних розвинутих держав [14, с. 332–333].

Становлення в 1991 році України як незалежної держави позначи-

ло початок формування власної, національної адміністративної юстиції. Цей період характеризується активним розвитком вітчизняного законодавства про адміністративну юстицію й адміністративно-процесуальної науки. Настав якісно новий етап державного будівництва й правотворення в Україні.

Відлік формування сучасної адміністративної юстиції України розпочався саме з проголошення її державного суверенітету, яке було здійснено прийняттям 16 липня 1990 р. **Декларації про державний суверенітет України** [30] і 24 серпня 1991 р. – **Акта проголошення незалежності України** [31]. Значення цих нормативно-правових актів для розвитку вітчизняної адміністративної юстиції визначається тим, що Україна проголошувалася незалежною, самостійною демократичною державою. Державна влада в Україні здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу і судову.

Наступний розвиток адміністративної юстиції в Україні пов'язаний із ухваленням Верховною Радою України 28 квітня 1992 р. Концепції судово-правової реформи в Україні [32]. Ця концепція передбачала поступове здійснення правових і організаційних заходів, спрямованих на становлення й розвиток судової влади в Україні. Основною метою судово-правової реформи й формування судової гілки влади передбачалася реорганізація судової системи, утворення нового законодавства, вдосконалення форм судочинства.

Слід визнати, що Декларація про державний суверенітет України, Акт проголошення незалежності України,

Концепція судово-правової реформи в Україні створили лише необхідні передумови формування української адміністративної юстиції. Безпосереднє утворення й наступний розвиток сучасної моделі української адміністративної юстиції почалося з прийняттям 28 червня 1996 р. Основного Закону України – Конституції України, Закону України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 р., Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р.

Таким чином, вагоме історичне значення розвитку інституту адміністративної юстиції важко переоцінити. Адже упродовж декількох століть означений інститут відбувся як дієвий професіональний інструмент захисту прав людини та своїм практичним втіленням обумовив подальший розвиток галузі та науки адміністративного права, адміністративного процесуального права.

Отже, українська традиція адміністративної юстиції, досвід адміністрування й правосуддя, який український народ та його провідники нагромадили за свою нелегку історію. Він полягає у поєднанні двох начал: демократії та авторитаризму. В українській адміністративній традиції відображені професіоналізм і політика адміністративного апарату, який майже завжди був державою у державі.

Історично українська традиція адміністративної юстиції формувалася на основі як національного, так і зарубіжного досвіду. Тому запозичення українцями адміністративного досвіду, досвіду адміністративної юстиції європейських народів – австрійців, угорців, німців, поляків, чехів,

словаків, румун, французів – лише підтверджує європейськість української традиції адміністративної юстиції.

Список використаних джерел:

1. Халфина Р. О. Значение историко-правовых исследований для теории права / Р. О. Халфина // *Методология историко-правовых исследований : сборник научных трудов.* – М., 1980.
2. Сокальська О. В. Судоустрій та судочинство в Україні (XVI – початок XVII ст.) : автореф. дис. канд. юрид. наук спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права, історія політичних і правових вчень» / О. В. Сокальська. – К., 2006. – 20 с.
3. Биркович О. І. Судова система української держави (Гетьманщини) 1648–1657 рр. : автореф. дис. канд. юрид. наук спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права, історія політичних і правових вчень» / О. І. Биркович. – К., 2004. – 19 с.
4. Гамбург Л. С. Судові реформи в Лівобережній Україні (Гетьманщині) XVIII ст. : автореф. дис. ... канд. юрид. наук спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права, історія політичних і правових вчень» / Л. С. Гамбург. – Х., 2000. – 20 с.
5. Андреев Д. В. Етносоціокультурні чинники формування національної правосвідомості (на прикладі судової системи Запорозької Січі XVII – XVIII століть) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права, історія політичних і правових вчень» / Д. В. Андреев. – К., 2003. – 20 с.
6. Кампо В. М., Нижник Н. Р., Шльоер Б. П. Становлення нового адміністративного права: Науково-популярний нарис / за заг. ред. В. М. Кампо. – К. : Видавничий дім «Юридична думка», 2000. – 60 с.
7. Палибин М. Н. Повторительный курс полицейского права / М. Н. Палибин. – СПб., 1900. – 252 с.
8. Ивановский В. В. Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления) / В. В. Ивановский. – Казань, 1907. – 526 с.
9. Петухов Г. Е. Административная юстиция в царской России / Г. Е. Петухов // *Правоведение.* – 1974. – № 5. – С. 72–80.
10. Тарасов И. Т. Лекции по полицейскому (административному) праву / И. Т. Тарасов. – Т. 2. – М., 1910.
11. Правила о порядке написания и подачи прошения и жалоб, приносимых первому и второму Департаментам Правительствующего Сената (приложение к ст. 49. Учреждения Правительствующего Сената: Свод законов Российской Империи. – Т. 1). – СПб., 1857. – 1026 с.
12. Загряцков М. Д. Административная юстиция / М. Д. Загряцков // *Критическое обозрение.* – 1908. – Вып. II (VII). – С. 81–98.
13. Коркунов Н. М. Общее государственное право / Н. М. Коркунов. – М., 1888. – 580 с.
14. Бандурка А. М. Административный процесс / А. М. Бандурка, Н. М. Тищенко : Учебник. – Х.: Изд-во НУВД, 2001. – 352 с.
15. Вестник Временного правительства. – 1917. – 9 июня.
16. Хаманева Н. Ю. Судебный контроль за реализацией прав граждан в сфере исполнительной власти / Н. Ю. Хаманева. – М., 1999. – 110 с.
17. Старилов Ю. Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы / Ю. Н. Старилов. – М. : Издательство НОРМА, 2001. – 304 с.
18. Слюсаренко А. Г. История Украинской Конституции / А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. – К., 1993. – 187 с.
19. Державний Вістник. – 1918. – Ч. 21. – 11 липня.

20. Шлоер Б. Адміністративна юстиція в Україні : проект закону про суди в адміністративних справах 1932 року / Б. Шлоер, Р. Корнута. – Івано-Франківськ : Фоліант, 2011. – 55 с.

21. Елистратов А. И. Очерк административного права / А. И. Елистратов. – М., 1922. – 236 с.

22. Евтихийев А. Ф. Основы советского административного права / А. Ф. Евтихийев. – Х., 1925. – 331 с.

23. Кобалевский В. Л. Советское административное право / В. Л. Кобалевский. – Х., 1924. – 258 с.

24. Юрков Б. Н. Судебное обеспечение законности в деятельности административных органов / Б. Н. Юрков. – Х., 1987. – 166 с.

25. Указ Президиума Верховного Совета УССР «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» от 15 декабря 1961 года. / Ведомости Верховного Совета УССР. – 1961 г. – № 35. – Ст. 368.

26. Положение об административных комиссиях при исполнительных комитетах районных, городских, сельских, поселковых Советов народных депутатов Украинской ССР. – Приложение 1 к Указу Президиума Верховного Совета УССР от 15 декабря 1961 года.

27. Указ Президиума Верховного Совета УССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» от 12 апреля 1968 г. (в ред. от 4 марта 1980 г.) // Ведомости Верховного Совета УССР. – 1980. – № 11. – Ст. 192.

28. Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1123.

29. Ведомости Верховного Совета СССР. – 1987. – № 26. – Ст. 388.

30. Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.

31. Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 502.

32. Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 30. – Ст. 426.

Гриценко И. С. Исторические предпосылки внедрения административной юстиции: украинская традиция.

В статье рассматриваются исторические предпосылки внедрения административной юстиции в Украине. Автор подробно анализирует становление административного судопроизводства от древнейших времен до современности, основываясь на изучении трудов прошлого и соответствующего законодательства.

Ключевые слова: административная юстиция, судебная система, конституция, административный кодекс, Украинское государство, украинская традиция.

Gritsenko I. S. Historical Background of the Introduction of Administrative Justice: Ukrainian Tradition.

The article deals with the historical background of the introduction of administrative justice in Ukraine. The author analyzes in detail the formation of administrative proceedings from the earliest times to the present, based on the study of the works of the past and the relevant legislation.

Keywords: administrative justice, the judicial system, constitution, administrative codex, Ukrainian state, the Ukrainian tradition.

Стаття надійшла до редакції 25.12.2012

ЗАХИСТ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ ПРАВ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ ВІД ДІЙ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ

У статті досліджуються деякі особливості публічно-правових відносин за участю платників податків і органів державної податкової служби. Аналізуються зміст та способи захисту прав платників податків у разі їх порушення органами державної податкової служби.

Ключові слова: адміністративна юстиція, адміністративне судочинство, верховенство права, захист, адміністративний суд, правова позиція, платник податку, органи державної податкової служби, перевірка, акт.



**Бевзенко
Володимир
Михайлович**

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

Вступні міркування

Традиційно вважається, що адміністративна юстиція є одним із засобів забезпечення законності функціонування публічної адміністрації, який здійснюється у адміністративній процесуальній формі. Тому адміністративну юстицію слід розглядати як надзвичайно важливий процесуально-правовий засіб, котрий гарантує фізичним і юридичним особам повноцінне здійснення і захист їх конституційних прав, свобод та інтересів, забезпечує запобігання негативним явищам, притаманним сучасній публічній діяльності публічної адміністрації [1].

Важливим заходом у справі формування вітчизняної адміністративної юстиції слід вважати визнання Україною Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, яке відбулося у спосіб ратифікації цієї Конвенції та протоколів до неї. Так Україна повністю визнала на своїй території дію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року щодо прав і свобод людини та юрисдикції Європейського суду з прав людини. Також деякі положення Конвенції отримали своє відтворення у нормах національного законодавства (зокрема, у Кодексі адміністративного

удочинства України), яке регулює судовий захист публічно-правових прав, свобод, інтересів фізичних та юридичних осіб. Такими положеннями є, наприклад, право кожного на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і неупередженим судом (ст. 6 Конвенції), право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження (ст. 13 Конвенції) [2].

Сутність адміністративної юстиції

Вчення про адміністративну юстицію знайшло визнання в наукових і політичних колах різних держав і сприймалося як прогресивний правовий інститут, нерозривно пов'язаний із правовою державою. Вже у позаминулому столітті науковцями було чітко визначено основну ідею адміністративної юстиції – захист індивіда, який перебуває у відносинах із публічною владою [3].

Зокрема, видатний вітчизняний правник В. Л. Кобалевський свого часу однозначно визначив сутність і призначення адміністративної юстиції – це вид судової діяльності, спрямованої на захист суб'єктивних публічних прав й інтересів громадян, який полягає у скасуванні, а в деяких випадках – зміні (*Le contentieux de pleine juridiction*) неправомірних актів управління. **Адміністративного суддю не цікавить особистість адміністратора й елементи його суб'єктивної**

винуватості, так само як і питання про відшкодування шкоди й збитків, завданих неправомірними діями посадових осіб. Перед адміністративним суддею постають справи про публічно-правові акти, які походять від адміністративних органів, і безпосередні результати адміністративно-судового розгляду спостерігаються у самому акті. Тут, таким чином, головним є адміністративна дія, відокремлена (об'єктивована) від особи, яка її вчинила [4].

Свого часу С. О. Корф писав, що серед багатьох інститутів публічного права, створених історичним розвитком держави ХІХ століття, видатну роль відіграла адміністративна юстиція. Історія цього інституту мала політичне значення, оскільки той показово свідчив про стан боротьби громадянина за створення гарантій його суб'єктивним публічним правам. Цілком справедливо вказувалося, що адміністративна юстиція не одразу стала такою гарантією; первісно у цьому інституті переважали складові, спрямовані на захист не власне громадянина, а перш за все – публічного правопорядку; історично адміністративна юстиція завжди зароджувалася серед функцій влади нагляду; первісно створювалися окремі й розрізнені судово-адміністративні функції у різноманітних органах. І, нарешті, лише з часом відбувся певний розвиток – **адміністративна юстиція поволі й послідовно перетворилася на інститут забезпечення громадянину його суб'єктивних публічних прав** [5].

Сучасна вітчизняна адміністративна юстиція

Вітчизняна адміністративна юстиція як механізм захисту суб'єктивно-публічних прав, свобод, законних інтересів у нинішніх умовах втілена у системі адміністративних судів, котрі здійснюють правосуддя в публічно-правових спорах, застосовуючи положення Конституції України, приписи Кодексу адміністративного судочинства України.

Так, в Україні визнається і діє принцип верховенства права (ст. 8 Конституції України). Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується.

Відповідно до частини першої ст. 8 Конституції України в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, тра-

диції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України [6].

Таке розуміння права не дає підстав для його отождолення із законом, який іноді може бути й несправедливим, зокрема обмежувати свободу та рівність особи. Справедливість – одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права [6].

Чітко й зрозуміло у нормах Кодексу адміністративного судочинства України визначено умови захисту в адміністративному суді прав, свобод, законних інтересів фізичних (юридичних) осіб (ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України):

– існування публічно-правових відносин між фізичними (юридичними) особами й органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами;

– наявність факту порушень, вчинених або допущених органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами;

– виконання (або утримання від їх виконання) органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами так званих владних

управлінських функцій, інших публічних функцій¹.

Тож цілком справедливо законодавець у ч. 2 ст. 2, ч. 2 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України однозначно визначив, що «до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень»; «юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення».

Безперечно, що адміністративний суд, отримавши позовну заяву, завжди мусить прагнути:

1) захистити права, свободи та інтереси фізичних (юридичних) осіб у

¹ Насправді органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами здійснюються такі функції: 1) управлінського змісту; 2) регуляторного змісту; 3) сервісно-обслуговуючого змісту; 4) загальноорганізаційного змісту; 5) заходи адміністративно-примусового змісту; 6) адміністративно-договірного змісту. Тож використання у Кодексі адміністративного судочинства України поняття «владні управлінські функції» невинувато зводить зміст об'єктивної адміністративної діяльності зазначених суб'єктів, а тому негативно позначається на можливості учасників публічно-правових захистити у судовому порядку суб'єктивні публічні права, свободи й законні інтереси. Як наслідок, адміністративні суди, відкриваючи провадження в справі, обов'язково звертають увагу на наявність у суперечливих публічно-правових відносинах суб'єкта владних повноважень, здійснення ним управління, владних управлінських функцій. З огляду на це визнання публічно-правових відносин належними до юрисдикції адміністративних судів лише за наявності у них суб'єкта владних повноважень при здійсненні ним владних управлінських функцій – невинувато помилкове. Визначальним для відкриття провадження в адміністративній справі є наявність публічно-правових відносин, порушення суб'єктивних публічних прав, свобод, законних інтересів публічною адміністрацією.

спосіб, передбачений Кодексом адміністративного судочинства України, зокрема, – ухваливши постанову про: а) визнання протиправними рішення суб'єкта владних повноважень чи окремих його положень, дій чи бездіяльності і про скасування або визнання нечинним рішення чи окремих його положень, про поворот виконання цього рішення чи окремих його положень із зазначенням способу його здійснення; б) зобов'язання відповідача утриматися від вчинення певних дій; в) визнання наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень (п.п. 1, 3, 8 ч. 2 ст. 162 Кодексу адміністративного судочинства України);

2) перевірити законність й обґрунтованість результатів публічної діяльності публічної адміністрації;

3) припинити й запобігти незаконним проявам (бездіяльності) публічної діяльності публічної адміністрації;

4) забезпечити законність публічної діяльності публічної адміністрації.

Саме ці види діяльності адміністративного суду – захистити права, свободи та інтереси фізичних (юридичних) осіб, перевірити законність й обґрунтованість результатів публічної діяльності публічної адміністрації, припинити й запобігти незаконним проявам (бездіяльності) публічної діяльності публічної адміністрації; забезпечити законність публічної діяльності публічної адміністрації – насамперед і спонукають, визначають, спрямовують процесуальну діяльність цього суду,

покладаються в основу його рішень, обґрунтовують сприйняття й оцінку фактичних обставин адміністративної справи.

Правова позиція

1) Чи можуть порушуватися права платників податків діями органів податкової служби з проведення перевірки та/або складання актів перевірки чи відображення в акті перевірки певних висновків, і в яких випадках? Чи є такі дії юридично значимими, тобто чи впливають вони на стан справ і обов'язків платника податків?

Відповідаючи на це питання, насамперед звернемося до судової практики. Так, 3 грудня по 28 грудня 2008 р. на підприємстві ТОВ «Ліфтсервіс» Державною інспекцією з контролю за цінами в Дніпропетровській області була проведена планова перевірка за четвертий квартал 2008 р. За результатами перевірки Державною інспекцією з контролю за цінами в Дніпропетровській області було складено акт перевірки, на підставі якого прийнято рішення «Про застосування економічних фінансових санкцій за порушення державної дисципліни цін» № 14 від 24 грудня 2008 р. У вказаному рішенні зазначалося, що було виявлене порушення ТОВ «Ліфтсервіс» вимоги Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку формування тарифів послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій і типового договору про надання послуг», Наказ Міністерства архітектури та житлово-комунального господарства України № 369 від 9 листопада 2006 р.

і рішення Дніпропетровської міської ради та нараховані штрафні санкції в розмірі 101239,98 грн. та 202479,96 грн.

Статтею 78.1 Податкового кодексу України передбачено можливість здійснення документальної позапланової перевірки, котра є можливою за наявності хоча б однієї з передбачених вказаним правовим актом обставини.

Зокрема, згідно зі статтею 78.1.12 Податкового кодексу України органом державної податкової служби вищого рівня в порядку контролю за діями або бездіяльністю посадових осіб органу державної податкової служби нижчого рівня здійснено перевірку документів обов'язкової звітності платника податків або матеріалів документальної перевірки, проведеної контролюючим органом нижчого рівня, і виявлено невідповідність висновків акта перевірки вимогам законодавства або неповне з'ясування під час перевірки питань, що мають бути з'ясовані під час перевірки для винесення об'єктивного висновку щодо дотримання платником податків вимог законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на органи державної податкової служби [7]. Згідно з частиною 1 ст. 79 Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. письмовими доказами є документи (зокрема, й електронні документи), акти, листи, телеграми, будь-які інші письмові записи, що містять в собі відомості про обставини, які мають значення для справи [8].

Таким чином, за будь-яких обставин акти й довідки податкових ор-

ганів, по-перше, мають преюдиціальний характер, тобто можуть створювати несприятливі наслідки для особи, щодо якої ці акти й довідки складені, по-друге, ці документи можуть бути доказами, оскільки підтверджують певні фактичні обставини.

Тому однозначно можна стверджувати, що дії органів податкової служби з проведення перевірки та/або складання актів перевірки чи відображення в акті перевірки певних висновків є юридично значимими, тобто впливають на стан справ і обов'язки платника податків.

Про порушення прав платників податків можна говорити у разі, якщо дії органів податкової служби з проведення перевірки та/або складання актів перевірки чи відображення в акті перевірки певних висновків не відповідають таким вимогам ч. 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України. Отже, факт порушення прав платників зміст й обсяг таких порушень у кожному конкретному випадку має встановлювати суд, до якого подано позов.

2) Чи може звернутися платник податків із позовом про визнання протиправними дій податкових органів, вчинених під час проведення перевірки, щодо відображення в акті перевірки певних висновків? Якими мають бути процесуальні дії суду в разі пред'явлення платником податків такого позову? Чи має право в такому разі суд відмовити у відкритті провадження чи закрити провадження у справі?

Маємо зважати на те, що Конституцією України передбачено, що звернення до суду для захисту кон-

ституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст.ст. 8, 55 Основного Закону України).

Конституційне право на судовий захист належить до невідчужуваних та непорушних [9]. Частина перша ст. 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 про розгляд 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 ст. 64 Конституції України не може бути обмежене. Таким чином, положення частини першої ст. 55 Конституції України закріплює одну з найважливіших гарантій здійснення як конституційних, так й інших прав та свобод людини і громадянина [10]. Кожен, тобто громадянин України, іноземець, особа без громадянства, має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування,

посадових і службових осіб, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх рішення, дія чи бездіяльність порушують або ущемляють права і свободи громадянина України, іноземця, особи без громадянства чи перешкоджають їх здійсненню, а тому потребують правового захисту в суді [11].

Такі скарги підлягають безпосередньому розгляду в судах незалежно від того, що прийнятим раніше законом міг бути встановлений інший порядок їх розгляду (оскарження до органу, посадової особи вищого рівня стосовно того органу і посадової особи, що прийняли рішення, вчинили дії або допустили бездіяльність). Подання скарги до органу, посадової особи вищого рівня не перешкоджає оскарженню цих рішень, дій чи бездіяльності до суду [11].

Статтею 55 Конституції України кожній людині гарантовано право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових осіб і службових осіб, а тому суд не має права відмовляти особі в прийнятті чи розгляді скарги з підстав, передбачених законом, який це право обмежує [12].

Здійснюючи передбачене ст. 55 Конституції України право на судовий захист, звертаючись до суду, особа вказує в позові власне суб'єктивне уявлення про порушене право чи охоронюваний інтерес та спосіб його захисту. Вирішуючи спір, суд зобов'язаний надати об'єктивну оцінку наявності порушеного права чи інтересу на момент звернення до

суду, а також визначити, чи відповідає обраний позивачем спосіб захисту порушеного права тим, що передбачені законодавством, та чи забезпечить такий спосіб захисту відновлення порушеного права позивача [13].

Відсутність порушеного права чи невідповідність обраного позивачем способу його захисту способам, визначеним законодавством, встановлюється при розгляді справи по суті та є підставою для прийняття судового рішення про відмову в позові [13].

Платник податків звернувся із позовом про визнання протиправними дій податкових органів, вчинених під час проведення перевірки, щодо відображення в акті перевірки певних висновків може також на підставі норм Кодексу адміністративного судочинства України. Так, завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ (ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України) [14].

До адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень (ч. 2 ст. 2

Кодексу адміністративного судочинства України).

Юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку з здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій, а також у зв'язку з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму. Юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема: спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності (ч. 1, п. 1 ч. 2 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України).

Суддя після одержання позовної заяви з'ясовує, чи:

- подана позовна заява особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність;

- має представник належні повноваження (якщо позовну заяву подано представником);

- відповідає позовна заява вимогам, встановленим статтею 106 Кодексу адміністративного судочинства України;

- належить позовну заяву розглянути в порядку адміністративного судочинства;

- подано адміністративний позов у строк, установлений законом (якщо адміністративний позов подано з пропуском встановленого законом строку звернення до суду, то чи достатньо підстав для визнання причин пропуску строку звернення до суду поважними);

- немає інших підстав для повернення позовної заяви, залишення її без розгляду або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі, встановлених Кодексом адміністративного судочинства України.

Суддя відкриває провадження в адміністративній справі на підставі позовної заяви, якщо відсутні підстави для повернення позовної заяви, залишення її без розгляду чи відмови у відкритті провадження у справі.

Якщо відповідачем у позовній заяві, щодо якої відсутні підстави для її повернення, залишення без розгляду чи відмови у відкритті провадження у справі, вказана фізична особа, яка не має статусу підприємця, суддя не пізніше двох днів з дня надходження позовної заяви до суду звертається до відповідного органу реєстрації місця перебування та місця проживання особи щодо надання інформації про зареєстроване місце проживання (перебування) такої фізичної особи.

Якщо за результатами отриманої судом інформації буде встановлено, що справа не підсудна цьому суду, суд повертає позовну заяву позивачу.

У разі якщо отримана судом інформація не дає можливості встановити зареєстроване у встановленому законом порядку місце проживання (перебування) фізичної особи, суд вирішує питання про відкриття провадження у справі. Виклик такої особи як відповідача у справі здійснюється у порядку, передбаченому ст. 39 Кодексу адміністративного судочинства України.

Питання відкриття провадження в адміністративній справі суддя вирішує протягом трьох днів з дня надходження позовної заяви до адміністративного суду або закінчення строку, встановленого для усунення недоліків позовної заяви, у разі залишення позовної заяви без руху, та не пізніш наступного дня з дня отримання судом інформації про місце проживання (перебування) фізичної особи.

Про залишення позовної заяви без розгляду, відкриття провадження у справі чи відмову у відкритті провадження у справі суддя постановляє ухвалу. В ухвалі про відкриття провадження у справі зазначаються:

- 1) найменування адміністративного суду, прізвище та ініціали судді, який відкрив провадження в адміністративній справі, номер справи;
- 2) ким і до кого пред'явлено адміністративний позов;
- 3) зміст позовних вимог;
- 4) дата, час і місце попереднього судового засідання, якщо суд вважає його проведення необхідним;
- 5) пропозиція відповідачу подати в зазначений строк письмові заперечення проти позову та докази, які у нього є (для суб'єкта владних повноважень – відповідача зазначається про його обов'язок надати у визначений судом строк у разі заперечення проти позову всі матеріали, що були або мали бути взяті ним до уваги при прийнятті рішення, вчиненні дії, допущенні бездіяльності, з приводу яких подано позов);
- 6) яким складом суду розглядатиметься справа;
- 7) за наявності підстав – висновок суду про визнання причин пропуску

строку звернення до адміністративного суду поважними.

Копія ухвали про відкриття провадження в адміністративній справі невідкладно після постановлення надсилається особам, які беруть участь у справі, разом з витягом про їхні процесуальні права та обов'язки, встановлені ст.ст. 49, 51 Кодексу адміністративного судочинства України.

Відповідачам та третім особам, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, надсилаються також копії позовної заяви та доданих до неї документів.

Копія ухвали про залишення позовної заяви без розгляду невідкладно надсилається особі, яка подала позовну заяву, разом із позовною заявою та усіма доданими до неї матеріалами.

Суддя відмовляє у відкритті провадження в адміністративній справі лише, якщо (ст. 109 Кодексу адміністративного судочинства України):

- заяву не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства;
- у спорі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав є такі, що набрали законної сили: постанова суду; ухвала суду про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі; ухвала про закриття провадження в адміністративній справі; ухвала про залишення позовної заяви без розгляду у зв'язку з пропуском строку звернення до адміністративного суду (крім випадків, коли така ухвала винесена до відкриття провадження в адміністративній справі);

– настала смерть фізичної особи чи припинено юридичну особу, які звернулися із позовною заявою або до яких пред'явлено адміністративний позов, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва.

Суд закриває провадження у справі (ст. 157 Кодексу адміністративного судочинства України):

– якщо справу не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства;

– якщо позивач відмовився від адміністративного позову і відмову прийнято судом;

– якщо сторони досягли примирення;

– якщо є такі, що набрали законної сили, постанова чи ухвала суду з того самого спору і між тими самими сторонами;

– у разі смерті або оголошення в установленому законом порядку померлою особи, яка була стороною у справі, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва, або ліквідації підприємства, установи, організації, які були стороною у справі.

Судовий розгляд справ у сучасній процесуальній літературі [15] цілком обґрунтовано називається основною (центральною) стадією процесу, у межах якої об'єктивно встановлюються усі обставини справи, дійсні взаємні права позивача й відповідача. Відповідно, – поза межами судового розгляду неможливо встановити усі подробиці конкретного публічно-правового спору, а саме – неможливо встановити чи порушувалися права учасників публічно-

правових відносин, чи впливають на стан прав і обов'язків фізичних осіб адміністративні акти публічної адміністрації тощо.

Аби остаточно встановити істину у справі, адміністративний суд обов'язково має провести судові засідання, розглянувши усі обставини адміністративної справи, дослідивши усі докази у справі, заслухавши пояснення сторін.

Як бачимо, законодавець однозначно й доступно задекларував підстави відмови у відкритті й закритті провадження в адміністративній справі. Вочевидь, перелік цих підстав є єдиним й вичерпним.

3) Чи можна вважати порушеними права платника податків у тому разі, якщо в акті перевірки, здійсненій щодо такого платника, викладені певні негативні висновки, але податкове повідомлення рішення з цього приводу не ухвалене?

У цьому разі маємо враховувати таке.

Здійснюючи передбачене ст. 55 Конституції України право на судовий захист, звертаючись до суду, особа вказує в позові власне суб'єктивне уявлення про порушене право чи охоронюваний інтерес та спосіб його захисту. Вирішуючи спір, суд зобов'язаний надати об'єктивну оцінку наявності порушеного права чи інтересу на момент звернення до суду, а також визначити, чи відповідає обраний позивачем спосіб захисту порушеного права тим, що передбачені законодавством, та чи забезпечить такий спосіб захисту відновлення порушеного права позивача.

Відсутність порушеного права чи невідповідність обраного позивачем способу його захисту способам, визначеним законодавством, встановлюється при розгляді справи по суті та є підставою для прийняття судового рішення про відмову в позові [13].

4) Яким є належний спосіб захисту прав платника податків у разі, якщо викладені в акті перевірки висновки були підставою для відображення певних даних в електронних базах податкової звітності податкових органів? Чи може бути предметом розгляду в суді вимога про визнання протиправним акта податкової перевірки?

Прокурор розглядає заяви і скарги про порушення прав громадян та юридичних осіб, крім скарг, розгляд яких віднесено до компетенції суду. Прокурор здійснює нагляд за додержанням вимог законодавства щодо порядку розгляду скарг всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами. Прокурор проводить особистий прийом громадян (ст. 12 Закону України «Про прокуратуру») [16].

Юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку з здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій, а також у зв'язку з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму (ч. 1 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України).

Юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-пра-

вові спори, зокрема, спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності (ч. 2 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України).

Кожна особа має право звернутися до суду за захистом свого особистого немайнового або майнового права та інтересу (ч. 1 ст. 16 Цивільного кодексу України) [17].

Способами захисту цивільних прав та інтересів може бути згідно з ч. 2 ст. 16 Цивільного кодексу України:

- 1) визнання права;
- 2) визнання правочину недійсним;
- 3) припинення дії, яка порушує право;
- 4) відновлення становища, яке існувало до порушення;
- 5) примусовевиконання обов'язку в натурі;
- 6) зміна правовідношення;
- 7) припинення правовідношення;
- 8) відшкодування збитків та інші способи відшкодування майнової шкоди;
- 9) відшкодування моральної (немайнової) шкоди;
- 10) визнання незаконними рішення, дій чи бездіяльності органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб.

Суд може захистити цивільне право або інтерес іншим способом, що встановлений договором або законом.

При вирішенні адміністративної справи по суті суд може задовольнити адміністративний позов повністю або частково чи відмовити в його задоволенні повністю або частково (ч. 1 ст. 162 Кодексу адміністративного судочинства України).

У разі задоволення адміністративного позову суд може прийняти постанову про (ч. 2 ст. 162 Кодексу адміністративного судочинства України):

1) визнання протиправними рішення суб'єкта владних повноважень чи окремих його положень, дій чи бездіяльності і про скасування або визнання нечинним рішення чи окремих його положень, про поворот виконання цього рішення чи окремих його положень із зазначенням способу його здійснення;

2) зобов'язання відповідача вчинити певні дії;

3) зобов'язання відповідача утриматися від вчинення певних дій;

4) стягнення з відповідача коштів;

5) тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян;

6) примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян;

7) примусове видворення іноземця чи особи без громадянства за межі України;

8) визнання наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень.

Таким чином, належним способом захисту прав платника податків у будь-якому разі буде:

– адміністративний спосіб – звернення зі скаргою до вищестоя-

ючого податкового органу або до прокуратури;

– судовий спосіб – звернення до суду із позовом.

Зважаючи на деякі приписи Конституції України (ст.ст. 8, 55) та Кодексу адміністративного судочинства України (ч.ч. 1, 2 ст. 2, ч. 1, п. 1 ч. 2 ст. 17, ч. 4 ст. 105), очевидним є те, що вимога про визнання протиправним акту податкової перевірки може бути предметом розгляду винятково в адміністративному суді.

Така вимога завжди втілюється у формі адміністративного позову.

Так, предмет позову як предмет розгляду в суді – це: 1) матеріально-правова вимога позивача до відповідача, 2) те, на що спрямований адміністративний позов, 3) те, з приводу чого подається позов.

Отже, предмет адміністративного позову завжди пов'язаний із публічними правовідносинами, які виникли між позивачем та відповідачем, і виражається у вимозі, зверненій через адміністративний суд. У свою чергу матеріально-правова вимога є наслідком спору про публічне право.

Предметом позову буде та його частина, яка характеризує матеріально-правову вимогу позивача до відповідача, стосовно якої він просить постановити судові рішення. Вона опосередковується спірними правовідносинами – суб'єктивним правом та обов'язком позивача і відповідача [19].

Зокрема, адміністративний позов може містити вимоги про (п. п. 1–6 ч. 4 ст. 105 Кодексу адміністративного судочинства України):

– скасування або визнання нечинним рішення відповідача – суб'єкта владних повноважень повністю чи окремих його положень;

– зобов'язання відповідача – суб'єкта владних повноважень прийняти рішення або вчинити певні дії;

– зобов'язання відповідача – суб'єкта владних повноважень утриматися від вчинення певних дій;

– стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, завданої його незаконним рішенням, дією або бездіяльністю;

– виконання зупиненої чи невчиненої дії;

– встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень.

Список використаних джерел:

1. Бевзенко В. М. Вітчизняна адміністративна юстиція в контексті розвитку законодавства України та адміністративно-правової науки / В. М. Бевзенко // Кримський юридичний вісник. – 2007. – № 1 (1). – С. 261–267.

2. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17 липня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 40. – Ст. 263.

3. Административная юстиция: Понятие охраны субъективных публичных прав в связи с развитием воззрений на государство: Перевод с немецкого / Лемайер К., д-р., второй пред. Австр. адм. суда; Пер.: А. Э. Нольде, бар., прив.-доц. С.-Петербур. ун-та; Предисл.: В. Дерюжинский. – С.-Пб.: Сенат. Тип., 1905. – 215 с. – репринтная копия.

4. Кобалевський В. Л. Очерки советского административного права // Антологія української юридичної думки. – В 6 томах / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. – Т. 5 : Поліцейське та адміністративне право / упоряд.: Ю. І. Римаренко, В. Б. Авер'янов, І. Б. Усенко; відп. ред.: Ю. І. Римаренко, В. Б. Авер'янов. – К.: Видавничий Дім «Юридична книга», 2003. – 600 с.

5. Корф С. А. Административная юстиция в России. Кн. 1. Очерк исторического развития власти надзора и административной юстиции в России. – С.-Петербург, типография Тренке и Фюсно, 1910 г. – 528 с.

6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) 2 листопада 2004 р. № 15–рп/2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 45. – Ст. 41.

7. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755–VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – №№ 13–14, 15–16, 17. – Ст. 112.

8. Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35, 35–36, 37. – Ст. 446.

9. Пункт 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України № 15–рп/2004 від 2 листопада 2004 р. // Конституція України у судових рішеннях / М. П. Орзіх, А. А. Зеров, Д. С. Терлецький. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – С. 147, 148.

10. Пункт 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України № 9-зп від 25 грудня 1997 р. (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води) // Конституція України у судових рішеннях / М. П. Орзіх, А. А. Зеров, Д. С. Терлецький. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – С. 147, 148.

11. Пункт 1 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України

від 25 листопада 1997 р. (справа громадянки Дзюби Г. П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи) // Конституція України у судових рішеннях / М. П. Орзіх, А. А. Зеров, Д. С. Терлецький. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – С. 148.

12. Пункт 8 постанови Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 р. № 9 «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» // Конституція України у судових рішеннях / М. П. Орзіх, А. А. Зеров, Д. С. Терлецький. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – С. 148, 149.

13. Постанова Вищого господарського суду України від 28 липня 2010 р. у справі № 9/4/5/5198 // Кон-

ституція України у судових рішеннях / М. П. Орзіх, А. А. Зеров, Д. С. Терлецький. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – С. 149.

14. Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35, 35–36, 37. – Ст. 446.

15. Курс цивільного процесу : підручник / В. В. Комаров, В. А. Бігун, В. В. Баранкова та ін. ; за ред. В. В. Комарова. – Х. : Право, 2011. – С. 588.

16. Про прокуратуру : Закон України від 5 листопада 1991 р. № 1789–XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

17. Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 461.

18. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес : монографія / В. С. Стефанюк. – Х., 2003. – С. 263.

Бевзенко В. М. Защита в административном судопроизводстве Украины прав плательщиков налогов от действий органов Государственной налоговой службы.

В статье исследуются некоторые особенности публично-правовых отношений с участием плательщиков налогов и органов государственной налоговой службы. Анализируется содержание и способы защиты прав налогоплательщиков, нарушенных вследствие проверок органов государственной налоговой службы.

Ключевые слова: административная юстиция, административное судопроизводство, верховенство права, защита, административный суд, правовая позиция, плательщик налогов, органы государственной налоговой службы, проверка, акт.

Bevzenko V. M. Protection of Taxpayers' Rights from the Actions of the State Tax Service in the Administrative Proceedings.

This article examines some of the features of public law relations between the taxpayers and State Tax authorities. In particular, attention is paid to the possible infringements of rights of taxpayers as a result of audits done by the tax administration. Ways of protection of those infringed rights are being analysed as well.

Keywords: administrative justice, rule of law, security, administrative court, the legal position, the taxpayer, the Tax Authorities, check, act.

Стаття надійшла до редколегії 14.11.2012.

ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУДОВОЇ ГІЛКИ ВЛАДИ

У статті розкрито зміст адміністративно-правового регулювання діяльності судової гілки влади, який окреслюється специфічним предметом правового регулювання, що пронизаний численними вертикальними і горизонтальними зв'язками, які поєднують однорідні суспільні відносини, систему, структуру, механізм та напрями адміністративно-правового регулювання.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, засоби, зміст, система, структура, напрями, типи правового регулювання



**Іванищук
Андрій Анатолійович**

кандидат юридичних наук, заступник голови Дніпровського районного суду міста Херсона

Діяльність судової гілки влади регулюється нормами багатьох галузей права – конституційного, адміністративного, цивільного, кримінального, фінансового, інформаційного тощо. Провідне місце щодо забезпечувальної діяльності у цій сфері належать нормам адміністративного права.

Декілька спроб судових реформ за роки незалежності України підготували прийнятні організаційно-правові умови для функціонування судової гілки влади. Однак, як засвідчив моніторинг громадської думки, вітчизняне суспільство не задоволене практичною діяльністю судів щодо забезпечення прав свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб шляхом прийняття законних справедливих та гуманних рішень [1; 2; 3; 4].

Одним із напрямків вирішення зазначеної проблеми є розвиток і удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності судової гілки влади. На цей аспект звертали свою увагу вчені-адміністративісти А. Л. Борко [5], В. М. Василенко [6], О. В. Гончаренко [7], М. К. Закурін [8], М. П. Запорожець [9], Л. Б. Пантелейчук [10], А. В. Руденко [11], А. А. Стрижак [12], Л. П. Сушко [13], І. В. Шруб [14] та ін. Однак цілеспрямовано предметом досліджень означена проблематика не була, що підтверджує актуальність її вивчення.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу теоретико-правових засад та діючого чинного законодавства розкрити зміст адміністративно-правового регулювання діяльності судової гілки влади.

У найбільш загальному вигляді під правовим регулюванням (від лат. *regulare* – «спрямування, впорядкування») розуміють один з основних засобів владного впливу на суспільні відносини з метою впорядкування їх в інтересах людини, суспільства і держави [15, с. 40]. Мельник О. О. переконана, що правове регулювання – це здійснюваний всією системою юридичних засобів державно-владний вплив на суспільні відносини з метою їх впорядкування, закріплення, охорони та розвитку [16, с. 54].

Система правового регулювання складається зі стадій: 1) підзаконної адміністративної правотворчості – видання суб'єктами публічної адміністрації підзаконних адміністративно-правових норм щодо їх загального впливу на суспільні відносини. Наприклад, Рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 18 жовтня 2012 р. було затверджено положення про порядок розгляду питань та підготовки матеріалів щодо проведення добору кандидатів на посаду судді вперше [17]; 2) реалізації адміністративно-правових норм, коли вони втілюються в життя, забезпечуються суб'єктивні публічні права та юридичні обов'язки суб'єктів адміністративного права; 3) правоохоронної діяльності суб'єктів публіч-

ної адміністрації, що включає засоби адміністративного впливу до порушників прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб [18, с. 323].

Структура адміністративно-правового регулювання передусім характеризується засобами та типами правового регулювання. Засоби адміністративно-правового регулювання – це специфічні прийоми регулювання суспільних відносин, які визначаються характером припису, зафіксованого в адміністративно-правовій нормі, та способами впливу на поведінку осіб. Виокремлюють три основні засоби адміністративно-правового регулювання: надання учаснику суб'єктивних прав уповноваження чи дозволу, наприклад, право судді на відставку у випадках, передбачених законодавством; зобов'язання (розпорядження), наприклад, припис суддям усіх рівнів подавати декларацію про доходи; заборона – покладання на суддів зобов'язання не порушувати антикорупційне законодавство. Крім того, слід окремо виділити в адміністративному праві спеціальні заходи адміністративно-правового регулювання – застосування заходів адміністративного примусу [19, с. 55–56]. Так, судді усіх рівнів мають право накладати санкцію на осіб, винних у порушенні ст. 185-3 «Прояв неповаги до суду» КУпАП. Застосування того чи іншого способу правового регулювання залежить від типу правового регулювання, на формування якого впливає зміст правових відносин [20].

Типи адміністративно-правового регулювання – це загальна спрямованість впливу адміністративного права на суспільні відносини, яка залежить від того, що покладено в основу регулювання – дозвіл чи заборону. В юридичній науці існують дві юридичні формули, на основі яких виділяють два типи правового регулювання. Перша формула: «Дозволено все, крім того, що прямо заборонено в законі». Друга формула правового регулювання звучить інакше: «Заборонено все, крім того, що прямо дозволено законом». Цей тип називається звільненням від заборони, або спеціальним дозволом. Це означає, що учасник правових відносин може здійснити тільки дії, прямо дозволені законом, а всі інші дії заборонено. Формулюється конкретне звільнення від заборони, тобто робиться виняток із загальної заборони. Якщо за першою формулою в особи є можливість вибору з усіх дозволених законом видів поведінки, то за другою правове регулювання здійснюється для чіткого впорядкування суспільних відносин, в яких реалізуються загальні інтереси, для здійснення державного управління, втілення принципів законності, застосування заходів державного примусу, юридичної відповідальності. Другий тип правового регулювання є обов'язковим для виконання усіма суб'єктами владних повноважень, зокрема судьями усіх рівнів [19, с. 210-211].

Правове регулювання в суспільстві здійснюється за допомогою певних механізмів – різних елементів

правової системи, що здійснюють регулятивний вплив на суспільство, невід'ємною складовою адміністративно-правового регулювання є механізм адміністративно-правового регулювання. Термін «механізм» застосовується практично в усіх сферах життєдіяльності суспільства, зокрема у сфері суспільних відносин, де пов'язується зі здійсненням певного явища, процесу, реалізацією відносин [21].

На думку В. В. Галунька та В. І. Олефіра, механізм адміністративно-правового регулювання – це засоби функціонування єдиної системи адміністративно-правового регулювання з метою забезпечення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, функціонування громадянського суспільства і держави. Ці автори вважають, що система елементів адміністративно-правового регулювання (стадій правозастосування та правоохоронної діяльності) складається з: норм адміністративного права, їх зовнішнього вираження – джерел адміністративного права; принципів адміністративного права; тлумачення норм адміністративного права; адміністративно-правових відносин; адміністративно-правового статусу суб'єктів адміністративного права; індивідуальних актів суб'єктів публічної адміністрації; форм діяльності суб'єктів адміністративного права; методів адміністративного права; адміністративно-правових режимів; адміністративних процедур; ефективності адміністративно-правового регулювання [18, с. 323–324].

Провідним нормативно-правовим актом, на основі якого здійснюється адміністративно-правове регулювання діяльності судової гілки влади, є Конституція та Закон України «Про судоустрій і статус суддів». Відповідно до п. 23 ч. 1 ст. 106 Конституції України Президент України «утворює суди у визначеному законом порядку» [22; 23], ст. 19 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» уточнила, що до виключної компетенції Президента України належать питання утворення та ліквідації судів. Суди загальної юрисдикції утворюються та ліквідовуються Президентом України за поданням Міністра юстиції України на підставі пропозиції голови відповідного вищого спеціалізованого суду [23].

Добір суддів (заміщення вакантних посад і звільнення суддів) – це вагома складова адміністративно-правового регулювання діяльності судової гілки влади, в результаті якої суди комплектуються професійними суддями, ступінь моральних, ділових і професійних якостей яких має відповідати вимогам правової демократичної держави із громадянським суспільством [24, с. 16].

Заміщення вакантних посад державних службовців апарату господарських судів, їх призначення та звільнення регулюється Законом України від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI «Про державну службу» [25]. Порядок проведення конкурсу для вступу на державну службу встановлюється Положенням, що затверджене Постановою Кабіне-

ту Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 169 [26].

Таким чином, підбір й розстановка на посади державних службовців апарату господарського суду – це важливий напрямок адміністративно-правового регулювання діяльності судової гілки влади, який забезпечується публічною адміністрацією з метою забезпечення діяльності судової гілки влади та виконання професійних обов'язків суддями господарського суду [24, с. 17].

Вагомим чинником, що безпосередньо впливає на дотримання принципу верховенства права, незалежності судової влади та справедливості судочинства, є визначення меж адміністративних повноважень суддів, які обіймають адміністративні посади. У цьому аспекті треба зазначити, що адміністративні повноваження суддів, які обіймають адміністративні посади, мають обмежуватися здійсненням організаційного керівництва діяльністю суду, представницькими повноваженнями, контролем за діяльністю апарату суду та матеріальним забезпеченням [27]. Відповідно до Постанови Пленуму Верховного суду України від 13 червня 2007 р. № 8 «Про незалежність судової влади» голови судів та інші судді, які обіймають адміністративні посади в судах, органи суддівського самоврядування, кваліфікаційні комісії, Вища рада юстиції, органи та посадові особи законодавчої та виконавчої влади не мають повноважень перевіряти правовий зміст судових рішень [28; 24, с. 18].

Важливим чинником забезпечення прав і законних інтересів суб'єктів господарювання є особистий прийом громадян, який здійснюється головою суду та його заступниками. Графік особистого прийому громадян і Правила внутрішнього трудового розпорядку суду вивішуються в суді на спеціально пристосованому стенді (дошці оголошень суду). При цьому треба пам'ятати, що прийом громадян не проводиться з таких питань: з приводу процесуальної діяльності суддів та контролю за ними під час розгляду конкретних судових справ; щодо витребування будь-яких відомостей, довідок про хід і перспективи розгляду справ, іншої інформації, що визначена процесуальним законодавством [28; 24, с. 18].

Для вирішення питань внутрішньої діяльності судової гілки влади діє суддівське самоврядування, тобто самостійне колективне вирішення зазначених питань професійними суддями. Суддівське самоврядування є однією з найвищих гарантій забезпечення самостійності та незалежності суддів. Діяльність органів суддівського самоврядування має сприяти створенню компетентних організаційних та інших умов для забезпечення нормальної діяльності судів, утверджувати незалежність суду, забезпечувати захист суддів від втручання в їх діяльність, а також підвищувати рівень роботи з кадрами в системі судів [24, с. 20].

Правове регулювання відносин, пов'язаних із забезпеченням доступу до публічної інформації у судах,

здійснюється відповідно до положень законів України «Про доступ до публічної інформації», «Про судоустрій і статус суддів», «Про інформацію» [29], «Про доступ до судових рішень» [30], «Про захист персональних даних» [31], Кримінально-процесуального кодексу України, Цивільно-процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України, Положення про автоматизовану систему документообігу суду, затвердженого рішенням Ради суддів України від 26 листопада 2010 р. № 30 [32]. При цьому до предмета адміністративного права не може відноситися інформація про здійснення судочинства суддями, виконання судових рішень і відносини щодо отримання інформації суб'єктами владних повноважень під час здійснення ними своїх функцій, а також відносини у сфері звернень громадян, що регулюються спеціальними законами [14, с. 22].

Одним із важливих напрямків адміністративно-правового регулювання у сфері діяльності судової гілки влади є адміністративна процедура взаємодії її із вітчизняними та зарубіжними засобами масової інформації, що відбувається відповідно до Конституції України, законів України «Про судоустрій і статус суддів», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні у засобах масової інформації» [33], «Про доступ до публічної інформації», «Про інформацію», «Про

друковані засоби масової інформації» [34], «Про телебачення і радіомовлення» [35], «Про інформаційні агентства» [36].

Відповідно до Закону України «Про забезпечення безпеки працівників суду і правоохоронних органів» [38] та Наказу МВС України від 19 листопада 2003 р. № 1390 було створено спеціальний підрозділ судової міліції «Грифон», до основних завдань якого належать: забезпечення пропуску осіб до приміщень судів та на їх територію транспортних засобів, підтримання порядку в суді, припинення проявів неповаги до суду, охорона приміщень суду, виконання функцій щодо державного захисту суддів, працівників суду, забезпечення безпеки учасників судового процесу; забезпечення заходів безпеки під час розгляду судових справ у всіх інстанціях; вживання заходів для забезпечення безпеки судді, членів його (її) сім'ї, збереження їх майна, якщо від судді надійде відповідна заява, та ін. [38]. Тим самим одним із важливих аспектів щодо незалежності судової гілки влади є забезпечення безпеки суддів судів, пропускну режиму в адміністративних будівлях суду та громадського порядку в них, що здійснюється спеціальним суб'єктом публічної адміністрації – підрозділом судової міліції «Грифон» – на основі реалізації адміністративно-правових норм [24, с. 22].

Класичним напрямком діяльності публічної адміністрації в будь-якій сфері є публічне заохочення працівників. Ці питання в більшості ви-

падків належать до предмета адміністративного права (наприклад, щодо нагородження громадян України державними нагородами та відзнаками). Проте сьогодні судді позбавлені права бути заохоченими державними відзнаками, оскільки це не відповідає антикорупційному законодавству [39]. Практично можуть бути заохочені у встановлений спосіб тільки судді у відставці.

Однією з гарантій незалежності суддів є особлива процедура притягнення їх до юридичної відповідальності. Питання дисциплінарної відповідальності суддів уже неодноразово було предметом жвавих дискусій серед правників, зокрема працівників самого суддівського корпусу, оскільки, на слушну думку Н. Мещерякової, оптимізація процедури дисциплінарного провадження щодо суддів балансує на грані, за якою можуть бути порушені гарантії незалежності суддів [40].

Останнім напрямком адміністративно-правового регулювання діяльності суддів є суспільні відносини щодо застосування ст. 185-3 «Прояв неповаги до суду» КУпАП, коли справу про адміністративне правопорушення може порушувати та приймати за нею постанову суддя будь-якого суду [46, с. 7]. Іншими словами, усі судді можуть здійснювати адміністративно-деліктні провадження у справах про адміністративні правопорушення за ст. 185-3 КУпАП.

Таким чином, адміністративно-правове регулювання судової гілки влади окреслюється напрямками:

1) адміністративних процедур щодо створення, реорганізації та ліквідації судів; 2) визначення адміністративно-правового статусу суддів; 3) кадровою роботою в системі судочинства (регулювання питань відбору, призначення, звільнення, відставки суддів і суддів, які перебувають на адміністративних посадах; заміщення вакантних посад державних службовців апарату судів, їх призначення та звільнення); 4) встановлення меж повноважень суддів, які обіймають адміністративні посади; 5) забезпечення адміністративного контролю у сфері судочинства; 6) регулювання особистого прийому громадян у системі судової гілки влади; 7) доступу до публічної інформації та взаємодії із засобами масової інформації; 8) регулювання суддівського самоврядування; 9) організації захисту суддів, охорони приміщень судів та підтримання в них правопорядку; 10) особливостей заохочення і дисциплінарної відповідальності суддів та державних службовців апарату судів; 11) забезпечення здійснення матеріально-технічних операцій в системі судової гілки влади; 12) адміністративної відповідальності у сфері діяльності судів.

Отже, адміністративно-правове регулювання діяльності судової гілки влади є надзвичайно складним і ємним комплексним інститутом адміністративного права, пронизаним багатьма вертикальними і горизонтальними зв'язками, що поєднує однорідні суспільні відносини: систему адміністративно-правового регулювання (правотворчість, пра-

возастосування, правоохоронну діяльність), має свою структуру (засоби і типи правового регулювання), механізм адміністративно-правового регулювання (джерела, принципи, тлумачення норм адміністративного права, адміністративно-правові відносини, статус суб'єктів адміністративного права, індивідуальні адміністративні акти, методи, режими, процедури, ефективність адміністративно-правового регулювання) та напрями адміністративно-правового регулювання діяльності судової гілки влади.

Список використаних джерел:

1. Темкіжев І. Неможливо забезпечити ефективне судочинство без довіри суспільства [Електронний ресурс] / І. Темкіжев // Закон і Бізнес. – 1–7 грудня 2012 р. – № 48 (1087). – Режим доступу : http://zib.com.ua/ua/12956-golova_vasu_nemozhливо_zabezpechiti_efektivne_sudochinstvo_b.html.

2. Пилипчик П. У Конституції мають бути визначені стратегічні та ідеологічні пріоритети судоустрою й судочинства [Електронний ресурс] / П. Пилипчик // Закон і Бізнес. – 15–21 грудня 2012 р. – № 50 (1089). – Режим доступу : http://zib.com.ua/ua/13213-golova_vs_pilipchuk_u_konstitucii_mayut_buti_viznacheni_stra.html.

3. Бачинський Б. Судова реформа : затоптування на місці [Електронний ресурс] / Богдан Бачинський // Український Журнал (Український журнал). – 2009. – № 5. – С. 42–46. – Режим доступу до журн. : <http://ukrzurnal.eu/pol.archive.html/342/>.

4. Громадяни оцінили якість функціонування Львівського окружного адміністративного суду [Електронний ресурс] // Варіанти. – 14 грудня 2012 р. – Режим доступу : <http://www.varianty.com>.

net/noviny/item/7522-gromadyani-otsiniliyakist-funktsionuvannya-lvivskogo-okruzhnogo-administrativnogo-sudu.

5. Борко А. Л. Організаційно-правове забезпечення діяльності адміністративних судів України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А. Л. Борко. – К., 2009. – 20 с.

6. Василенко В. М. Дисциплінарна відповідальність суддів України : підстави, порядок та особливості дисциплінарного провадження [Електронний ресурс] / В. М. Василенко // Національна бібліотека України ім. В.І. Вернадського. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pib/2011_3/PB-3/PB-3_19.pdf.

7. Гончаренко О. В. Адміністративно-правові засади діяльності Вищої ради юстиції : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. В. Гончаренко. – Х., 2009. – 20 с.

8. Закурін М. К. Адміністративно-правове регулювання діяльності господарських судів : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М. К. Закурін. – Запоріжжя, 2011. – 18 с.

9. Запорожець М. П. Адміністративно-правове забезпечення діяльності місцевих загальних судів України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М. П. Запорожець. – Х., 2004. – 20 с.

10. Пантелійчук Л. Б. Питання дисциплінарної відповідальності суддів у діяльності Вищої ради юстиції / Л. Б. Пантелійчук // Вісник Вищої ради юстиції. – 2010. – №1 – С. 78–81.

11. Руденко А. В. Адміністративне судочинство : становлення та здійснення:

автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А. В. Руденко. – Х., 2006. – 20 с.

12. Стрижак А. А. Державне управління забезпеченням діяльності судів загальної юрисдикції : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А. А. Стрижак. – К., 2005. – 27 с.

13. Сушко Л. П. Організаційно-правові засади здійснення судового контролю в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л. П. Сушко. – К., 2009. – 22 с.

14. Шруб І. В. Функціонування адміністративних судів в Україні : організаційно-правові засади та їх реалізація : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І. В. Шруб. – К., 2009. – 20 с.

15. Юридична енциклопедія : [в 6 тт.] / ред. Ю. С. Шемшученко. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1998. – Т. 5 : П–С. – 742 с.

16. Мельник О. М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності : дис... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Мельник Олена Миколаївна. – К., 2004. – 208 с.

17. Рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 18 жовтня 2012 р. «Про затвердження «Положення про порядок розгляду питань та підготовки матеріалів щодо проведення добору кандидатів на посаду судді вперше» [Електронний ресурс] // Вища кваліфікаційна комісія суддів України. – 2012. – Режим доступу : <http://vkksu.gov.ua/ua/dobir-kandidativ-na-posadu-sudd>.

18. Адміністративне право України : у 2-х тт. : підручник Т. 1 : Загальне

адміністративне право. Академічний курс / В. В. Галуцько, В. І. Олефір, Ю. В. Гридасов, А. А. Іванишук, С. О. Короед. – Херсон : ХМД, 2013. – 396 с.

19. Теорія держави і права : [навч. посіб.] / [Пихтін М. П., Галуцько В. В., Новіков М. М., Новікова М. М., Онишук О. О.] ; за заг. ред. В. В. Галуцька. – Херсон : ХЮІ ХНУВС, 2011. – 296 с.

20. Кодекс України про адміністративні правопорушення : за станом на 1 січня 2013 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

21. Литвинов О. М. Соціально-правовий механізм протидії злочинності в Україні : монографія / О. М. Литвинов. – Х. : ХНУВС, 2008. – С. 88.

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

23. Рішення Конституційного Суду України від 21 червня 2011 р. № 7-рп, у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів», «Про Вищу раду юстиції» (справа про повноваження державних органів у сфері судоустрою) // Юридичний вісник України. – 6–12 серпня 2011 р. – № 31.

23. Про судоустрій та статус судів : Закон України від 7 липня 2010 р. № 2453-VI // Голос України. – 3 серпня 2010 р. – № 142.

24. Закурін М. К. Адміністративно-правове регулювання діяльності господарських судів : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Закурін Микола Костянтинівич. – Запоріжжя, 2011. – 221 с.

25. Про державну службу : Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI // Урядовий кур'єр. – 17 січня 2012 р. – № 8.

26. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 169 : за станом на 1 жовт-

ня 2011 р. // Урядовий кур'єр. – 3 квітня 2002. – № 63.

27. Кадрові призначення і незалежність судді [Електронний ресурс] // Центр політико-правових реформ. – 2012. – Режим доступу : <http://www.pravo.org.ua/2010-03-07-18-06-07/lawreforms/1097-sudova-reform-what-works-council-but-but-ua.html>

28. Про незалежність судової влади : Постанова Пленуму Верховного суду України від 13 червня 2007 р. № 8 // Вісник господарського судочинства. – 2007. – № 4. – С. 6.

29. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII : за станом на 1 травня 2012 р. // Голос України. – 13 листопада 1992 р.

30. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI // Голос України. – 9 лютого 2011 р. – № 24.

31. Про захист персональних даних : Закон України від 1 червня 2010 р. № 2297-VI // Урядовий кур'єр. – 7 липня 2010 р. – № 122.

32. Про автоматизовану систему документообігу суду : Положення Ради суддів України від 26 листопада 2010 р. № 30 : [Електронний ресурс] // Судова влада України. – 2012. – Режим доступу : <http://www.court.gov.ua/969076/Ppadsds1>.

33. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні у засобах масової інформації : Закон України від 23 вересня 1997 р. № 539 : за станом на 1 травня 2012 р. // Голос України. – 17 жовтня 1997 р.

34. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні : Закон України від 16 листопада 1992 р. № 2782-XII : за станом на 1 травня 2012 р. // Голос України. – 8 грудня 1992 р.

35. Про телебачення і радіомовлення : Закон України від 21 грудня 1993 р. № 3759-XII : за станом на 1 травня 2012 р. // Голос України. – 22 лютого 1994 р.

36. Про інформаційні агентства : Закон України від 28 лютого 1995 р. № 74 : за станом на 1 травня 2012 р. // Голос України. – 13 квітня 1995 р.

37. Про забезпечення безпеки працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23 грудня 1993 р. № 3781-ХІІ : за станом на 1 жовтня 2011 р // Голос України. – 2 березня 1994 р.

38. Про затвердження Положення про спеціальний підрозділ судової міліції «Грифон» : Наказ МВС України від 19

листопада 2003 р. № 1390 : за станом на 1 жовтня 2011 р // Офіційний вісник України. – 2003. – № 51. – Т. 2. – С. 486.

39. Про засади протидії і запобігання корупції : Закон України від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI : за станом на 1 травня 2012 р. // Голос України від 15 червня 2011 р. – № 107.

40. Мещерякова Н. Дисциплінарна відповідальність суддів / Н. Мещерякова // Юридичний вісник України. – 2005. – № 21. – С. 6.

Иванищук А. А. Содержание административно-правового регулирования деятельности судебной ветви власти.

В статье раскрыто содержание административно-правового регулирования деятельности судебной ветви власти, которое пределяется специфическим предметом правового регулирования, пронизано многочисленными вертикальными и горизонтальными связями, объединяющими однородные общественные отношения, систему, структуру, механизм и направления административно-правового регулирования.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, средства, содержание, система, структура, направления, типы правового регулирования.

Ivanyschuk A. A. The Content of the Administrative and Legal Regulation of the Judicial Branch.

On the basis of analysis of theoretical frameworks and current legislation the author discloses the content of administrative and legal regulation of the judicial branch. The specific content is pre-determined by the specific subject of legal regulation, is permeated by numerous vertical and horizontal ties that unite homogeneous social relationships, systems, structure, mechanism and direction of the administrative and legal regulation.

Keywords: administrative and legal regulation, tools, content, system, structure, trends, types of regulation.

Стаття надійшла до редакції 15.12.2012

СПЕЦИФИКА СИСТЕМНЫХ ГАРАНТИЙ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА БЕЖЕНЦЕВ И ВЫНУЖДЕННЫХ ПЕРЕСЕЛЕНЦЕВ

В статье рассматриваются гарантии административно-правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев. Проанализированы механизмы защиты прав и свобод человека, а также специфика гарантий реализации административно-правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев.

Ключевые слова: гарантия, права личности, беженцы, вынужденные переселенцы, статус, безопасность.

**Наджафгулиев
Рафиг Ислам оглы**

*старший преподаватель
Академии полиции
МВД Азербайджанской
Республики*

Гарантии являются самым динамичным и важным элементом правового статуса личности. Эффективность их реализации напрямую зависит от наличия благоприятных условий. Здесь желательна плодотворная деятельность и государственных, и местных органов самоуправления, а также общественных объединений. В юридической литературе защита правового статуса личности в большей мере выступает как предмет обсуждения проблемы гарантий прав и свобод. Необходимо учитывать, что одним из элементов правового статуса является обязанность [2, с. 108]. Правовая обязанность как один из элементов правового статуса личности находится во взаимосвязи с такими проявлениями, как долг перед обществом, практическая польза для других поведенческих действий с общественным и личными мотивами, уверенность в общественной полезности действия [3, с. 236].

Правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев от простых граждан отличается своими особенностями. Особенным этот статус делает то, что вышеупомянутые лица вынуждены на длительное время покинуть свои дома (порой оставшиеся в наследство от родителей). Естественно, что в таком случае для осуществления прав беженцев и вынужденных переселенцев государством формируется соответствующая система гарантий.

Целью этой статьи является анализ международных и национальных правовых актов, а также теоретических взглядов учёных, посвященных системным гарантиям в сфере реализации прав беженцев и вынужденных переселенцев в Азербайджанской Республике.

Отдельные исследования, посвященные рассмотрению законных интересов, а также гарантий административно-правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев, проводились такими учёными как Д. Бахрах, Л. Воеводин, Н. Витрук, Л. Попов, А. Юрицин, З. Аскеров, Ф. Вахидов и др.

В то же время, более тщательно рассмотрения требуют актуальные вопросы, касающиеся системы гарантий в сфере защиты и обеспечения прав беженцев и вынужденных переселенцев. Необходим анализ международного законодательства в этом направлении.

В вопросе о специфике системных гарантий административно-правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев особое внимание привлекает позиция некоторых учёных. Так, Л. Воеводин считает, что гарантии для обязанностей считаются значимыми, если они напрямую служат реализации прав и свобод [4, с. 32]. Гарантии прав и свобод личности, в том числе беженцев и вынужденных переселенцев, служат не только для реализации их прав и свобод, но также для исполнения ими их правовых обязанностей.

С теоретической и практической точек зрения создание координированной системы гарантий прав человека и гражданина является важным услови-

ем становления правового государства.

Бахрах Д. отмечает два основных направления защиты прав личности:

1) защита граждан, юридических лиц от преступлений и других правонарушений;

2) защита граждан, юридических лиц от противоправных действий (бездействия) государственных органов и органов власти [2, с. 29].

При рассмотрении вопроса о гарантиях административно-правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев в рамках нашего исследования стоит обратить внимание и на точку зрения Н. Хаманева. Автор считает, что если закон в стране соответствует политической, экономической обстановке, обладает механизмами реализации своих положений, а вместе с тем учитывает ответственность органов и должностных лиц за нарушение, именно закон может быть основным гарантом. А точнее, констатации прав и свобод в нормативно-правовых актах недостаточно, административно-правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев должен быть обеспечен и гарантиями. А государство в свою очередь всеми законными способами должно создать гарантии для претворения в жизнь этих прав и обязанностей [11, с. 35].

Витрук Н. под гарантиями прав, обязанностей и законных интересов личности предлагает понимать средства и условия, обеспечивающие фактическую реализацию и надёжную охрану (защиту) для каждого человека [5, с. 58].

По мнению Л. Попова, правовые гарантии административно-правового

статуса індивідуума знаходять своє матеріальне відображення в законах і існуючих законній силі актах. Там скомпановані заходи по охороні суб'єктивних прав індивідуума, а в разі порушення – заходи по їх відновленню [8, с. 119].

Згідно сформованому в теорії юриспруденції підходу гарантії по вмісту і характеру розділяються на загальні і особисті. Загальні гарантії виступають в формі визначених економічних, ідеологічних, політичних умов і обставин, забезпечують можливість втілення в життя прав і обов'язків [2, с. 127]. А під особистими (правовими) гарантіями мають в формі збірники правових норм.

Іменно з їх допомогою регламентується реалізація і захист прав і обов'язків. Вважається, що всі види гарантії адміністративно-правового статусу особистості діють в формі системи і взаємопов'язано.

Першу групу серед загальних гарантії адміністративно-правового статусу беженців і примусово переселенців складають економічні гарантії. Якщо держава спроможна забезпечити економічне благополуччя особистості на належному рівні, то в цьому разі права і свободи вказаної категорії осіб втілюються в життя надійним образом і в повній кількості.

З практичної точки зору до економічних гарантії можна віднести економічне положення держави і матеріальні цінності. Наприклад: в межах Державної програми по покращенню життєвих умов беженців і примусово

переселенців і підвищенню їх зайнятості в різних містах і районах країни побудовано 63 нових поселень для беженців і примусово переселенців, до 100 тисяч наших соотчуждів переселені в нове житло, побудовано і передано в експлуатацію понад 150 освітніх центрів, близько 50 – здоров'я, десятки підприємств зв'язі і осередків культури, створено відповідні інфраструктури.

Основним економічним гарантом прав і свобод особистості виступає різноманітність форм власності. А серед них матеріальна незалежність особистості, значення приватної власності як гаранту особистої свободи послідовно зростає.

Вважаємо, що для забезпечення на бажаному рівні прав власності особистості, реалізації таких конституційних прав, як право на працю, відпочинок, соціальне забезпечення, житло і др., необхідно існування політичних, правових, соціально-економічних умов.

Необхідно відзначити, що беженці і примусово переселенці мають рівні права з громадянами на вільний працю, відпочинок, матеріальне забезпечення і др. Але по національному законодавству деяких країн для беженців, які є іноземними громадянами, в сфері економічних гарантії існують обмеження, які несуть виключальний характер. Ці обмеження в основному можна пояснити забезпеченням національної безпеки. Наприклад: іноземці, отримавши статус беженця в Російській Федерації, не можуть за-

ниматься внегосударственной охранной деятельностью [11, с. 138].

Свод политических гарантий административно-правового статуса человека и гражданина, в том числе беженцев и вынужденных переселенцев, составляет основу политической системы общества и государственного устройства. Как указано в преамбуле Конституции Азербайджанской Республики, обеспечение демократического строя в рамках Конституции, установление гражданского общества, обеспечение достойного уровня жизни для всех в соответствии со справедливыми экономическими и социальными правилами составляет ядро политических гарантий. Помимо этого, высшие критерии, закреплённые в ст.ст. 1, 10, 24–71 Конституции Азербайджанской Республики, считаются основами политических гарантий административно-правового статуса как граждан, так и беженцев и вынужденных переселенцев. Характеризуя механизм защиты прав и свобод как составную часть механизма гарантий, можно прийти к выводу, что охват второго только Конституцией невозможен [1, с. 121].

Считаем, что многочисленные права и свободы должны обладать и механизмом территориальных гарантий. И здесь такой механизм регулирования административного права как правовое пространство, охватывающее публичные правовые отношения, выступает в роли территориального гаранта.

Ещё одним из формирующихся в юридической науке подходов соответственно изменению содержания, происходящему при реализации прав и свобод, является разделение стату-

са на негативный и позитивный виды [4, с. 120]. Негативный правовой статус учитывает относительную независимость личности от вмешательства государства, а позитивный правовой статус учитывает обязательства, возлагаемые на государство в момент реализации прав и свобод личности.

В рамках публичных правовых отношений можно различить социально-правовые, культурно-правовые защитные правовые статусы территориального правового статуса [2, с. 109]. Реализацию прав и свобод личности обеспечивают свободные выборы, политическое многообразие. Сильное государство, признающее главенство права в отношениях с личностью, будучи гарантом правового положения личности, создаёт необходимые политические условия для обеспечения административно-правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев. При характеристике социальных гарантий административно-правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев Азербайджанской Республики целесообразно учитывать новейшие процессы, происходящие в социальной сфере. Большое значение в этих процессах придаётся социальной политике государства.

В условиях формирования демократического правового государства режим законности может опираться на мощные идеологические гарантии. В Конституции Азербайджанской Республики закреплёно социальное, расовое, национальное и религиозное равенство [7, с. 10]. В некоторых источниках различают общественное и личное сознание как важную составную часть идеологических гарантий.

Общие гарантии, дополняя друг друга, находятся в тесной связи как между собой, так и с правовыми (специальными) гарантиями. В некоторых источниках отмечается, что правовые гарантии личных прав и свобод могут существовать только в рамках определённых правил и процедур, придающих им точный, последовательный характер. Вне определённых законом и обеспеченных правозащитным механизмом процедур правовые гарантии теряют свою определённость и приобретают характер теоретической абстракции. По мнению Н. Витрука, помимо всей системы действующих в стране правовых норм к правовым гарантиям также относятся правовые средства, направленные на конкретизацию прав и обязанностей, их реализацию и установление правил защиты. Автор утверждает, что «правовые гарантии напрямую обеспечивают положительную реализацию и эффективную защиту прав, свобод и обязанностей личности» [5, с. 139]. По сути, правовые гарантии направлены на создание желаемой ситуации при реализации прав и свобод беженцев и вынужденных переселенцев [8, с. 77]. Сюда относятся правовые средства (способы). Именно с их помощью конкретизируются границы прав и свобод беженцев и вынужденных переселенцев. Вне сомнения, правовые гарантии служат позитивной реализации прав, свобод, а также обязанностей беженцев и вынужденных переселенцев.

С учётом административно-правового статуса личности различаются общие, специальные, универсальные и индивидуальные виды правовых гарантий. По способам защиты

правовые гарантии делятся на конституционно-правовые, административно-правовые, гражданско-правовые и процессуальные виды гарантий, а по сфере действия – внутрисударственные и международные и другие виды.

В юридической литературе не исследован вопрос о содержании видов по способам защиты правовых гарантий. Считаем, что с позиции влияния на административно-правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев более уместно разграничение защитных гарантий и гарантий реализации.

С практической стороны гарантии реализации при осуществлении прав и обязанностей беженцев и вынужденных переселенцев направлены на создание более благоприятных условий. К ним относятся: правовые средства, определяющие (конкретизирующие) границы их прав и обязанностей, а также правовые факты, связанные их осуществлением, и др.

Из перечисленных ясно, что главное назначение защитных гарантий состоит в нейтрализации препятствий, мешающих нормальной реализации прав и обязанностей беженцев и вынужденных переселенцев. К защитным гарантиям, входящим в конструкцию административно-правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев, относятся: меры надзора за законностью в поведении юридических субъектов с целью выявления правонарушений; предупреждение правонарушений и другие правоохранительные меры; процессуальные формы защиты прав и обязанностей; меры профилактики и предупреждения правонарушений и др.

Несмотря на различия с точки зрения семантического содержания, механизмы защиты и реализации находятся в тесной связи друг с другом. Только будучи взаимосвязаны, они могут стать качественным механизмом при реализации и обеспечении прав и обязанностей.

В юридической литературе сформировались три точки зрения на содержание правовых гарантий. Согласно первой к составу содержания правовых гарантий кроме нормативно-правовых средств можно отнести также деятельность государственных органов, органов власти и деятельность негосударственных органов. Сторонники второй точки зрения утверждают, что к составу содержания правовых норм могут относиться только определённые виды правовых норм (нормативно-правовые средства). Представители третьей точки зрения отмечают, что правовые гарантии – это именно деятельность государственных органов и общественных объединений на основе правовых норм.

Принимая за основу анализируемые научные позиции, стоит обратить внимание в определённой степени на их синтез. Правовые гарантии формируют определённые правовые нормы, частные (индивидуальные) правовые акты и правоприменительная деятельность при обеспечении прав и свобод личности.

Возможно, обоснованность и достоверность последней точки зрения обусловлена функциональным назначением правовых гарантий. По сути – это фактическое осуществление надёжной защиты прав и свобод индивидуума. Являясь окончательным

итогом, реализация правовых гарантий беженцев и вынужденных переселенцев Азербайджанской Республики обусловлена организацией использования правовых предписаний, регулирующих их права и обязанности. Рассматривая правовые (специальные) гарантии административно-правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев в республике, особо надо отметить ст. 148 Конституции. Так, национальное законодательство с конструктивной точки зрения – цельная, иерархически многогранная система. Его элементы связаны между собой структурно, функционально и т.д. Именно существование таких связей заранее определяет особенности реализации каждой конкретной правовой нормы, которая связана с другими правовыми нормами и зависит от них. Точнее, защита конституционных критериев является приоритетом деятельности государства.

Считаем, что в процессе анализа правовых гарантий административно-правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев целесообразно обратить внимание на международные нормативно-правовые акты, закреплённые как составная часть нашего законодательства (после процесса ратификации) в ст. 148 Конституции. Основное различие способов обеспечения прав и обязанностей беженцев и вынужденных переселенцев от других состоит в специфичности правоприменительной процедуры, установленной законодательством. Согласно Конвенции от 28 июня 1951 г. «О статусе беженцев» личный статус индивидуума, получившего статус беженца, определяется законодательством

государства, предоставившего ему убежище, или государства, где проживает данной индивидуум. Но права данного лица до того, как он стал беженцем, а также права, приобретенные им в браке, признаются и регулируются, если это предусмотрено законодательством государства, предоставившего ему убежище. По Конвенции также признаются соответствующие права, связанные с движимым и недвижимым имуществом лиц, получивших статус беженца [9, с. 2]. Если быть точнее, органы власти государств, предоставивших убежище, должны создать благоприятные условия для приобретения беженцами движимого и недвижимого имущества, а также для аренды и участия в других договорах. Наряду с установленными в этих международных нормативных документах правами, для лиц, получивших статус беженца, закреплены также права создавать произведения научной, художественной литературы, пользоваться изобретениями, производственными, торговыми марками, принадлежащими гражданам государства, которое дало им убежище.

Правовые гарантии, находясь в тесной и взаимной связи с экономическими, социальными, политическими и идеологическими гарантиями, происходят от них. Правовым гарантиям присущ общий признак, и он закреплён в актах территориального законодательства. Посредством этих актов регулируются права и свободы беженцев и вынужденных переселенцев, определяются правила их реализации. Считаем, что только правовые нормы, которые обладают регулирующей

функцией для осуществления прав и свобод беженцев и вынужденных переселенцев, напрямую могут считаться правовыми гарантиями. Например, согласно ст. 6 Закона Азербайджанской Республики «О статусе беженцев и вынужденных переселенцев» (внутри страны перемещенных лиц), лицо, получившее статус беженца, может жить в специально отведённых местах не более 3 месяцев безвозмездно до получения работы и жилья; безвозмездно переехать в место временного проживания, перевезти имущество и обладает другими правами [6, с. 2].

С практической точки зрения правовые гарантии административно-правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев находятся в тесной связи с применением административно-правовых норм. Деятельность органов государства и власти в процессе реализации гарантий административно-правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев проводится в жизнь поэтапно. В связи с этим в механизме развития прав беженцев и вынужденных переселенцев стоит подчеркнуть следующее:

а) правоспособность – обладать определённым правовым комплексом – субъективная возможность беженца и вынужденного переселенца;

б) правовой статус – закреплённые в правовых актах государства, но пока не ставшие правовыми отношениями права, обязанности и ответственность беженцев и вынужденных переселенцев;

в) правовые полномочия – права, реализованные беженцами и вынужденными переселенцами в конкретных правовых отношениях.

Список использованных источников:

1. Аскеров З. Конституционное право: учебн. пособие / З. Аскеров. – Баку : Изд-во Бакинского университета, 2002. – 632 с.

2. Бахрах Д. Н. Административно-правовой статус граждан в России / Д. Н. Бахрах. – Екатеринбург : Зерцало, 1998. – 268 с.

3. Вахидов Ф. Социология: учебник / Ф. Вахидов. – Баку: Изд-во МБМ, 2006 – 164 с.

4. Воеводин Л. Юридический статус личности в России / Л. Воеводин. – М. : Спарк, 2004. – 128 с.

5. Витрук Н. В. Основы теории правового положения личности / Н. В. Витрук. – М. : Игпан, 2006. – 238 с.

6. О статусе беженцев и вынужденных переселенцев (переселившихся лиц внутри страны) : Закон Азербайджанской Республики // Сборник нормативно-правовых документов о беженцах и вынужденных переселенцах. – Борчалы, 2005. – 543 с.

7. Конституция Азербайджанской Республики. – Баку – Ганун, 2009. – 67 с.

8. Попов Л. Л. Административное право : учебник / Л. Л. Попов. – М. : Норма, 2006. – 160 с.

9. Права человека : Конвенция от 28 июня 1951 г. о статусе беженцев // Сборник международных договоров. – Баку: Изд-во «Азербайджан», 1998. – 336 с.

10. О дополнительных мерах по улучшению жилищно-бытовых условий семей вынужденных переселенцев : Указ Президента Азербайджанской Республики от 17 февраля 2010 г. // Бакинский рабочий. – 18 февраля 2010 г. – № 33.

11. Хаманева Н. Ю. Административно-правовой статус гражданина в Российской Федерации / Н. Ю. Хаманева. – М. : Игпан, 2000. – 248 с.

12. Юрицин А. Е. Административно-правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев в РФ / А. Е. Юрицин. – Омск : Норма, 2006. – 174 с.

Наджафгулієв Р. І. Специфіка системних гарантій адміністративно-правового статусу біженців і вимушених переселенців.

У статті розглянуто гарантії адміністративно-правового статусу біженців і вимушених переселенців, проблеми забезпечення прав і свобод особи. Проаналізовано механізм захисту прав і свобод людини, а також специфіку гарантій реалізації адміністративно-правового статусу біженців і вимушених переселенців.

Ключові слова: гарантія, права особи, біженці, вимушені переселенці, статус, безпека.

Najafgulyev R. I. The Specific of the System Guarantees of the Administrative and Legal Status of Refugees and Internally Displaced Persons.

In the article the author considers the guarantees of administrative and legal status of refugees and internally displaced persons. The mechanism, the problem of ensuring of protection of human rights and freedoms, as well as the guarantees of the implementation of specific administrative and legal status of refugees and internally displaced persons were also analysed in the article.

Keywords: guarantees, human rights, refugees, internally displaced persons, status, security.

Стаття надійшла до редакції 01.12.2012

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПО ПРОФИЛАКТИКЕ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В ЖИЛОМ СЕКТОРЕ



**Амельчаков
Игорь Филиппович**

кандидат юридических наук, доцент, генерал-майор полиции, начальник Белгородского юридического института МВД России



**Карагодин
Александр
Владимирович**

кандидат юридических наук, доцент, подполковник полиции, начальник кафедры административного права и административной деятельности ОВД Белгородского юридического института МВД России

Статья посвящена вопросам совершенствования деятельности органов внутренних дел по предупреждению правонарушений в жилом секторе. Предлагается система мер, направленных на повышение эффективности профилактической деятельности подразделений и сотрудников полиции в пределах установленной им компетенции.

Ключевые слова: жилой сектор, полиция, участковые уполномоченные полиции, профилактика правонарушений, сфера семейно-бытовых отношений.

Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» в качестве основных направлений деятельности закреплено правоохранительное предназначение полиции в обществе. Заложенная в Законе новая социальная модель органов правопорядка основывается на выполнении профессиональных полицейских функций. Во главу угла поставлена безопасность личности, защита ее прав и законных интересов от противоправных посягательств. А основным направлением деятельности становится предупреждение и профилактика преступлений и административных правонарушений [1].

Эта позиция зафиксирована в ст. 2 и ст. 12 Федерального закона «О полиции» [2]. Так, п. 2 ч. 1 ст. 2 Закона утверждает в качестве одного из основных направлений деятельности полиции «предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений». В соответствии с положениями п. 4 ч. 1 ст. 12 Закона полиция обязана:

- выявлять причины преступлений и административных правонарушений и условия, способствующие их совершению;
- принимать в пределах своих полномочий меры по их устранению;

– выявлять лиц, имеющих намерение совершить преступление, и проводить с ними индивидуальную профилактическую работу;

– участвовать в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

– участвовать в пропаганде правовых знаний.

Предупреждение преступлений и административных правонарушений является одним из приоритетных направлений правоохранительной деятельности по борьбе с преступностью, одной из основных задач полиции и представляет собой комплекс специальных мер упреждающего воздействия, проводимых структурными подразделениями и сотрудниками полиции в пределах установленной им компетенции с целью:

– выявления обстоятельств, способствующих совершению преступлений и административных правонарушений, а также принятия мер по их устранению и нейтрализации;

– выявления лиц, склонных к совершению преступлений, и оказания на них профилактического воздействия для недопущения с их стороны преступных посягательств;

– предотвращения (недопущения) готовящихся преступлений;

– пресечения покушений на преступления (то есть пресечения умышленных действий либо бездействия, непосредственно направленных на совершение преступления);

– создания обстоятельств, препятствующих совершению преступлений и административных правонарушений.

В профилактике преступлений и правонарушений на территории ре-

гионов принимают активное непосредственное участие органы государственной власти и органы местного самоуправления. В Белгородской области, в частности, разработаны и реализуются в настоящее время:

– Областная комплексная межведомственная целевая программа профилактики правонарушений, борьбы с преступностью и обеспечения безопасности дорожного движения на 2006–2012 годы;

– Областная целевая программа профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и защиты их прав на 2010–2013 годы;

– Программа комплексных мер по противодействию квартирным кражам на 2011–2012 годы;

– Программа мер по профилактике насильственных преступлений в сфере семейно-бытовых отношений на 2011–2013 годы и др.

В подготовке ряда программ профилактической направленности принимали непосредственное участие представители профессорско-преподавательского состава Белгородского юридического института МВД России.

Вместе с тем, несмотря на предпринимаемые органами внутренних дел меры профилактики, количество совершаемых правонарушений по-прежнему остается значительным. Так, в 2011 году, на территории Белгородской области было зарегистрировано 15895 преступлений [3].

Особую актуальность имеет сегодня профилактика подразделениями полиции правонарушений, совершаемых в жилом секторе, поскольку большинство правонарушений совершается именно в непроизводственной

сфере. Причем круг данных правонарушений чрезвычайно широк – от административных правонарушений (например, мелкое хулиганство, нарушения антиалкогольного законодательства и другие), до преступлений различной степени тяжести против личности, собственности, общественного порядка и безопасности.

Министр внутренних дел РФ В. Колокольцев, выступая на заседании Коллегии МВД России 29 мая 2012 г., обратил особое внимание на ситуацию с охраной общественного порядка в жилых кварталах, во дворах домов и своих квартирах, где граждане должны чувствовать себя в полной безопасности. «Есть такое известное выражение, – напомнил В. Колокольцев, – «Мой дом – моя крепость». К сожалению, сегодня далеко не каждый дом является надёжной защитой для его жильцов, и далеко не каждый человек чувствует себя в полной безопасности даже в собственной квартире».

Уровень преступности в жилом секторе остается высоким, хотя в последнее время и наблюдается некоторое снижение числа преступлений. Согласно официальной статистике МВД России, только в 2011 году в жилом секторе было совершено почти 586 тысяч преступлений – четверть от всех зарегистрированных в стране.

Руководителям территориальных подразделений глава МВД России поручил взять это направление работы на особый контроль и провести комплекс профилактических мероприятий, направленных на снижение числа преступлений в жилом секторе. «Это одно из ключевых направлений нашей деятельности, по результатам

которого каждый гражданин будет судить о состоянии правопорядка на конкретной территории, в конкретном районе, в конкретном населенном пункте», – подчеркнул Министр внутренних дел России [4].

С сожалением приходится констатировать, что существует ряд нерешенных проблем нормативного и организационного характера, отрицательно сказывающихся на эффективности деятельности органов внутренних дел по данному направлению.

Так, само понятие «жилой сектор» на сегодняшний день нормативно не определено. Статистические показатели, характеризующие состояние правонарушений в жилом секторе, не формируются, а имеющиеся показатели отчетности по преступлениям, совершенным на улицах и в общественных местах, не в полной мере отражают объективное состояние преступности в жилом секторе. В настоящее время на территории Белгородской области эта проблема частично решается путем разработки и внедрения программы электронной базы данных «Паспорт на административный участок», которая позволит впоследствии обеспечить централизованное ведение учётов профилируемых граждан, в том числе по категории совершающих правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений.

Каждый вид совершаемых в жилом секторе правонарушений имеет свою специфику, и, следовательно, требует индивидуального подхода при осуществлении профилактики. Думается, что серьезной превенцией уголовно-наказуемых деяний в семейно-бытовой сфере могла бы стать административная от-

ветственность за правонарушения данной категории. В настоящее время административная ответственность за семейно-бытовое насилие в Кодексе РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) не предусмотрена, в отличие от административного законодательства других государств. В частности, ст. 173-2 Кодекса Украины об административной ответственности предусматривает ответственность за совершение насилия в семье. Полагаем, что в целях повышения эффективности профилактики правонарушений в семейно-бытовой сфере возможно дополнение подобной нормой Закона Белгородской области «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области» [5].

Также в целях усиления профилактического воздействия по предупреждению правонарушений в жилом секторе предлагаем оптимизировать административно-юрисдикционные полномочия участковых уполномоченных полиции. В настоящее время участковые уполномоченные полиции имеют право рассматривать материалы по двенадцати составам КоАП РФ, из них восемь составов административных правонарушений в области дорожного движения, три состава против порядка управления, и только один состав правонарушения, посягающего на общественный порядок. Учитывая вышесказанное, считаем целесообразным внесение изменений в КоАП РФ в части расширения числа составов административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, рассматриваемых участковыми уполномоченными полицией.

В тоже время, в целях рационального использования рабочего времени участковых уполномоченных полиции следует дифференцированно подходить к организации их деятельности в условиях городов и сельской местности. Например, выполнение ими обязанностей в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, в соответствии с п. 16.1-16.5 Приказа МВД РФ от 16 сентября 2002 г. № 900 «О мерах по совершенствованию деятельности участковых уполномоченных милиции», более актуально для условий сельской местности. Что касается вопросов обеспечения безопасности дорожного движения в городских условиях, то выполнение данной функции целесообразно специализированными подразделениями органов внутренних дел.

Существенное влияние на криминогенную обстановку в Белгородской области оказывает значительное количество мигрантов, пребывающих на территории региона вследствие его приграничного положения. По сведениям Управления Федеральной миграционной службы России по Белгородской области, почти каждое четвертое преступление совершено иностранными гражданами или лицами без гражданства [6], и, как правило, эти правонарушения совершаются мигрантами в жилом секторе.

В целях профилактики правонарушений считаем уместным внести дополнение в Регламент взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по контролю за соблюдением миграционного законодательства иностранными

гражданами на территории Белгородской области от 8 июня 2011 г. Суть его в том, чтобы Управление Федеральной миграционной службы России по Белгородской области при проверке сведений о судимости иностранных граждан, которые обращаются по вопросам получения разрешения на осуществление трудовой деятельности и патентов, разрешения на временное проживание, в случае выявления сведений о судимости (в том числе погашенной и снятой), сведений о факте уголовного преследования либо о прекращении уголовного преследования передавало такие сведения в Управление МВД России по Белгородской области в целях установления оперативными подразделениями контроля над данной категорией лиц.

Общая профилактика правонарушений в жилом секторе охватывает достаточно широкий круг объектов и требует привлечения значительных сил и средств, что в современных условиях сокращения численного состава органов внутренних дел (далее – ОВД) становится проблематичным. Одним из путей решения данной проблемы сегодня может стать привлечение к профилактической деятельности ОВД курсантов и слушателей учебных заведений МВД России в качестве приданных сил по охране общественного порядка, в соответствии с Приказом МВД РФ от 29 января 2008 г. № 81 «Об организации комплексного использования сил и средств ОВД РФ по обеспечению правопорядка в общественных местах».

При этом курсанты и слушатели могут осуществлять деятельность по профилактике совершения преступле-

ний и административных правонарушений в ходе таких мероприятий, как:

- патрулирование административного участка, осуществляемое совместно с сотрудниками патрульно-постовой службы;

- оказание содействия и помощи общественным объединениям правоохранительной направленности в осуществлении ими мероприятий по охране общественного порядка и проведении профилактической работы с правонарушителями и другими гражданами, потенциально склонными к совершению противоправных действий;

- участие в обучении членов общественных объединений правоохранительной направленности, внештатных сотрудников формам и методам работы по охране общественного порядка;

- участие в правовой пропаганде (разъяснять жителям о необходимости повышения бдительности, принятии дополнительных мер по обеспечению их личной и имущественной безопасности, включающих установку дверных замков, смотровых глазков, камер видеонаблюдения, видеодомофонов и других необходимых технических средств защиты, постановку квартир под охрану);

- информирование органов внутренних дел о появлении в жилом секторе подозрительных лиц, брошенного, бесхозного автотранспорта или подозрительных предметов и др.

Считаем, что предложенные меры совершенствования деятельности по предупреждению правонарушений в жилом секторе позволят существенно повысить эффективность реализации профилактической функции полиции.

Список использованных источников:

1. Булавин С. П. Историческое наследие П. А. Столыпина в контексте современного реформирования органов внутренних дел Российской Федерации / С. П. Булавин // Административное право и процесс. – 2012. – № 1. – С. 11–18.

2. Булавин С. П., Черников В. В. Федеральный закон «О полиции»: предпосылки и концептуальные идеи [Электронный ресурс] // Административное право и процесс. – 2011. – № 4. – Режим доступа к журн.: <http://www.consultant.ru/law/interview/question/bulavin.phtml>. – Название с экрана.

3. Информационно-аналитическая записка к отчету начальника УМВД России по Белгородской области генерал-майора полиции В. Н. Пестерева перед Белгородской областной Думой по итогам работы в 2011 году [Электронный ресурс]: Сведения Информационного центра Управления МВД России по Белгородской области. –

Режим доступа : <http://31.mvd.ru/služba/priem/116590/>. – Название с экрана.

4. Министр внутренних дел России генерал-лейтенант полиции Владимир Колокольцев на заседании Коллегии МВД России предостерег руководителей органов внутренних дел от фальсификаций административных протоколов, а также потребовал навести порядок в жилом секторе [Электронный ресурс]: Официальный сайт МВД РФ. – Режим доступа : http://www.mvd.ru/news/show_106686/. – Название с экрана.

5. Об административных правонарушениях на территории Белгородской области: Закон Белгородской области от 4 июля 2002 г. № 35 (ред. от 6 марта 2012 г.) // Сборник нормативных правовых актов Белгородской области. – 2002. – № 40 (июнь-июль).

6. Аналитические материалы УФМС России по Белгородской области за 2011 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ufms31.ru/department/subdivision/ovg/>.

Амельчаков І. Ф., Карагодін О. В. Організаційні основи вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ щодо профілактики правопорушень в житловому секторі.

Стаття присвячена питанням удосконалення діяльності органів внутрішніх справ щодо попередження правопорушень у житловому секторі. Пропонується система заходів, спрямованих на підвищення ефективності профілактичної діяльності підрозділів і співробітників поліції в межах встановленої компетенції.

Ключові слова: житловий сектор, поліція, дільничні уповноважені поліції, профілактика правопорушень, сфера сімейно-побутових відносин.

Amelchakov I. F., Karagodin A. V. Organisational Measures on Improvement of Law Enforcement Agencies' Policing in Preventing Crimes and Administrative Offences in Residential Areas.

The article is devoted to the issues concerning the improvement of law enforcement agencies policing in preventing crimes and administrative offences in residential areas. The authors suggest a system of measures aimed to increase the efficiency of prevention activity of police divisions and separate police officers within their jurisdiction.

Keywords: residential area, police, district police officers, crime prevention, sphere of family and domestic relations.

Стаття надійшла до редакції 12.11.2012

АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО НІМЕЧЧИНИ ТА ЙОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ¹

Статтю присвячено характеристиці судоустрою та організації здійснення адміністративного судочинства в Німеччині. Зокрема, проаналізовано здійснення судочинства у судах першої, апеляційної та касаційної інстанцій. Стисло описано процедури порушення та розгляду адміністративних справ у судах першої, апеляційної та касаційної інстанцій.

Ключові слова: адміністративне судочинство Німеччини, контроль, спори, соціальний суд, фінансовий суд, суд з трудових спорів, апеляція, касація, федеральна земля, постанова, рішення, Положення про адміністративні суди.

**Кальц
Вольфганг**

*заступник голови
Верховного
адміністративного
суду землі Нижня
Саксонія,
Федеративна
Республіка Німеччина*

А. Мета, виникнення та компетенція

І. Адміністративне судочинство виконує функцію контролю рішень виконавчої влади.

1. У Німеччині цей вид судочинства також доволі новий. Закон про заснування першого адміністративного суду було видано 5 жовтня 1863 р. в Великому герцогстві Баден. Вищі адміністративні суди з'явилися 1875 року в Пруссії, 1876 – у Вюрттемберзі та 1879 – у Баварії. Інші окремі держави Німецької Імперії 1871 року долучилися до цього процесу пізніше. Нижчої інстанції спершу не існувало, так само як і вищої інстанції, до юрисдикції якої входила би вся держава. Першим нижчу інстанцію адміністративного судочинства запровадив Гамбург 1921 року. Заснований у 1941 році адміністративний суд Рейха не був вищою інстанцією, 1944 року адміністративне судочинство як таке було скасовано.

2. На підставі чинної сьогодні на території всієї країни Конституції (прийнятої 23 травня 1949 р.) було створено незалежне трьохступеневе адміністративне судочинство, ст. 95 (1) Конституції, §§ 1, 2 «Положення про адміністративні суди» (далі – «Положення») набрало чинності в 1960 році. Додатково адміністративне судочинство регулюється цивільно-процесуальним кодексом.

¹ Переклад з німецької А. Коломойцевої



Схема 1.

II. До компетенції адміністративних судів належить розгляд суспільно-правових спорів, що не мають відношення до конституційного права, якщо такий спір не переданий на розгляд іншого суду, § 40 (1) «Положення» (наприклад, соціального, фінансового, суду з трудових спорів та, менше, судів, що розглядають цивільні справи).

Б. Структура

I. Зовнішня структура : три ступені (див. схему 1).

1. Як правило, першою інстанцією виступає місцевий адміністративний суд, §§ 45, 52 «Положення», часто після безуспішного провадження по спору в адміністративній установі, §§ 68 «Положення».

2. а) другою інстанцією є вищі адміністративні суди федеральних земель, §§ 2, 3 «Положення».

б) Вищий адміністративний суд землі в деяких випадках, наприклад,

при розгляді статутів у галузі будівельного права чи дозволів на реалізацію великих технічних проектів, може виступати першою інстанцією, див. §§ 47, 48 «Положення». Причина: прискорення розгляду справи за рахунок скорочення руху справи по інстанціях.

3. а) касаційною інстанцією є Федеральний адміністративний суд, § 49 «Положення», що сьогодні перебуває в м. Лейпцигу.

б) Федеральний адміністративний суд також у деяких випадках може виступати як перша інстанція – зараз хіба що при розгляді одиничних будівельних проектів, див. § 50 (1) «Положення». Причина та сама, що й у 2 б).

II. Внутрішня структура: Колегіальний принцип

1. В адміністративних судах засідають переважно колегії, що складаються з трьох професійних та двох

непрофесійних суддів, § 5 (2), (3) «Положення».

В окремих випадках колегія може довірити розгляд справи тільки одному з її членів § 6 «Положення». У деяких випадках це відбувається зі згоди учасників процесу, § 87 а (2), (3) «Положення».

2. У вищих адміністративних судах земель засідають переважно колегії, що складаються з трьох професійних та інколи з двох непрофесійних суддів, залежно від законодавства тієї чи іншої землі, § 9 (2), (3) «Положення». Наприклад, як в Нижній Саксонії.

3. Непрофесійних суддів пропонують округи та безокружні міста, вони обираються спеціальними комісіями, що існують при судах, на п'ять років. Вони беруть участь у винесенні рішень шляхом усних обговорень та мають повне право голосу.

4. У Федеральному адміністративному суді засідають колегії, що складаються з п'яти професійних суддів. При винесенні рішень, що не потребують усного обговорення, задіяні тільки троє професійних суддів, § 10 (2), (3) «Положення».

5. Головують у колегіях адміністративних судів головуючі судді чи президенти, § 21 «Закону про судоустрій».

6. а) Склад судів та розподіл справ:

вирішується на щорічній президії, що формується (обирається) при кожному суді як незалежний орган, §§ 21 а., 21 е. «Закону про судоустрій».

б) Розподіл справ у судах:

відповідно до попередньо розробленого плану, § 21 г. (1) «Закону про судоустрій» (тобто за порядком надходження, у відповідності до певних розділів права та відповідно до взаємозв'язку справ між собою) справу передають певному судді, див. також §§ 82 (2) 1, 87а (3) «Положення».

В. Основні принципи судового процесу.

Параграф 1: правовий захист у головному предметі спору

І. Позов

1. а) у письмовій формі, має містити необхідний мінімум інформації §§ 81, 82 «Положення».

б) подача до вищого адміністративного суду землі або Федерального адміністративного суду здійснюється тільки адвокатом або іншою вповноваженою особою, § 67 «Положення».

в) необхідно сплатити мито, при відсутності фінансової можливості можна отримати допомогу при сплаті судових витрат § 166 «Положення», а також § 114 Цивільно-процесуального кодексу; передумова: «наявність перспективи успіху» правового захисту.

2. Визначення позовних заяв, що приймаються до розгляду, згідно з «Положенням про адміністративні суди», залежно від мети правового захисту:

а) Негативний позов, § 42 (1) «Положення»: анулювання адміністративного акта,

б) Позов про примус до виконання зобов'язання, §42 (1) «Положення»:

примус до виконання адміністративного акта,

в) Позов про встановлення, §43 (1) «Положення»: встановлення існування певних спірних праввідносин,

г) Загальний позов про примус до виконання зобов'язань, §43 (2) «Положення»: засудження до певних адміністративних заходів, які реалізуються не у формі адміністративного акта,

д) Позов про визнання недійсним акта нормативного характеру, § 47 «Положення»: по відношенню до урядових розпоряджень та норм, а не окремих актів.

3. Принцип офіційного встановлення обставин справи, § 86 (1) «Положення».

Суд не пов'язаний аргументами учасників судового процесу. Радше, він повинен неупереджено тлумачити факти.

4. Усне обговорення у встановленому порядку, § 101 «Положення», при розгляді простих справ – судові рішення виносяться без усного обговорення, § 84 «Положення» (усне обговорення можливе за додатковою заявою), можливою є також відмова від усного обговорення, § 101 (2) «Положення».

5. Результат: Рішення, що задовольняє чи відхиляє позов, § 107 «Положення».

Проголошення та обґрунтування рішення суду після засідання у встановленому порядку. Згодом рішення суду, складене за відповідними критеріями, передається учасникам процесу в письмовій формі (§ 117 «По-

ложення»). Судді складають рішення самостійно, не залучаючи до цього ніяких помічників.

II. Апеляційна заява до Вищих адміністративних судів земель про оскарження рішення адміністративного суду першої інстанції.

Апеляційні заяви затверджуються. Умовами для затвердження заяви є:

1. Викладення причин, з яких можливе подання апеляційної скарги згідно з § 124 (2) «Положення», § 124а (4) «Положення» (наприклад, серйозний сумнів у правильності судового рішення).

2. Результат: Рішення Вищого адміністративного суду землі, § 124а «Положення»: При відхиленні в силу вступає рішення суду першої інстанції, при задоволенні – починається апеляційний розгляд, якщо суд першої інстанції передбачив апеляційну скаргу.

III. Апеляція

Кінцевий результат щодо оспорюваного рішення: апеляційне рішення по усному слуханню, аналогічно до II, § 125 (1) «Адміністративно-процесуального кодексу».

IV. Відповідно може відбуватися оскарження рішень Вищих адміністративних судів земель (у виняткових випадках рішень адміністративних судів першої інстанції) шляхом подачі касаційної скарги до Федерального адміністративного суду.

Якщо нижча інстанція сама не передбачила розгляд справи в касації.

Подальша процедура аналогічно III §141 «Положення».

В. Касація

Результат: рішення суду третьої інстанції.

Параграф 2: попередній правовий захист

I. Процедура тимчасового припинення розгляду справи, §80 (5) «Положення».

Запровадження чи поновлення відкладної дії відгуку чи негативно-го позову, з приводу яких ще не було винесено рішення, по відношенню до акту виконавчої влади (постає питання, чи утримається status quo весь цей час?).

Критерій: оцінка інтересів, § 80 (2) № 4, (4), (5) «Положення». Суди зазвичай перевіряють, чи буде апеляція успішною.

Суд виносить рішення без усного слухання у вигляді постанови.

II. Винесення тимчасового розпорядження, § 123 (1) «Положення», §§ 920 Цивільно-процесуального кодексу.

Попереднє забезпечення чи регламентування головного предмета спору, що викладений у позові про примус до виконання зобов'язання (питання: чи може позивач дотриматись своїх головних вимог?)

Критерій: чи була заява підтверджена? Також оцінка інтересів.

Суд виносить рішення без усного слухання у вигляді постанови.

III. Оскарження рішень адміністративного суду першої інстанції у Вищому адміністративному суді землі за процедурою попереднього правового захисту, § 146 (4) «Положення»

Вищий адміністративний суд зем-

лі перевіряє лише аргументи, приведені особою, що подає скаргу, § 146 (4), с. 6 «Положення» – обмеження принципу офіційного встановлення обставин справи.

Рішення Верховного адміністративного суду землі у вигляді постанови не оскаржується.

Тут не виконуються: численні розгляди з додаткових питань: сума позову, судові витрати чи допомога при оплаті судових витрат.

Г. Функціонування суду (колегій):

I. Суддя (див. вище Б. II. 6. б.)

1) Самостійно й відповідально веде справу до моменту початку її усного обговорення (наприклад, кореспонденція з учасниками процесу під час знаходження справи в суді, див. §§ 87a, 87 b «Положення»).

2) Кожен професійний суддя суду є суддею-доповідачем у своїх справах, в тому числі й голова суду.

3) Суддя-доповідач у встановленому порядку здійснює підготовку справи до усного обговорення шляхом підготування «вотуму», тобто письмового викладення фактичних матеріалів справи (стисле викладення змісту документів) та обґрунтованої з правової точки зору пропозиції рішення.

4) Після оголошення судового рішення суддя-доповідач викладає рішення в письмовій формі, що має бути затверджене та підписане всіма трьома професійними суддями цієї колегії (§ 117 (1) «Положення»).

5) За наявності інтересу з боку громадськості – інформування преси.

II. Голова керує роботою суддівської колегії, §§ 5 (1), 9 (1), 10 (1) «Положення».

1) Після надходження позовної заяви він виносить ухвалу про прийняття справи до розгляду, викликає учасників процесу до суду та веде судове засідання, § 103 (1) «Положення».

2) Під наглядом інших незалежних суддів голова координує роботу колегії, допомагає знайти компроміси при наявності протилежних точок зору та несе головну відповідальність.

Кальц В. Административное судопроизводство Германии и его функционирование.

Статья посвящена характеристике судоустройства и организации осуществления административного судопроизводства в Германии. В частности, проанализировано осуществление судопроизводства в судах первой, апелляционной и кассационной инстанций. Кратко описано процедуру возбуждения и рассмотрения административных дел в судах первой, апелляционной и кассационной инстанций.

Ключевые слова: административное судопроизводство Германии, контроль, споры, социальный суд, финансовый суд, суд по трудовым спорам, апелляция, кассация, федеральная земля, постановление, решение, «Положение об административных судах».

Kalts B. Administrative Justice in Germany and Its Functioning.

Article focuses on the characteristics of the judicial system and the organization of the administrative proceedings in Germany. In particular, examined were the judicial proceedings in the courts of first instance, appeal and cassation. The procedure of initiation and review of administrative cases in the courts of first instance, appeal and cassation was also briefly described.

Keywords: administrative proceedings in Germany, control, controversy, social judgment, fiscal court, labor court, appeal, cassation, federal state, judgment, decision, «Regulations of the administrative courts».

Стаття надійшла до редакції 15.12.2012

УХВАЛА ПРО ЗУПИНЕННЯ ПЕВНИХ ДІЙ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ У СИСТЕМІ ПОПЕРЕДНЬОГО ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ «ПОЛОЖЕННЯ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ СУДИ»¹

У статті розкривається сутність попереднього процесуального способу захисту суб'єктивних публічних прав – зупинення певних дій суб'єктів владних повноважень. Описано види та зміст процедур такого захисту, наслідки постановлення ухвал про застосування таких захисних дій.

Ключові слова: адміністративне судочинство Німеччини, визначення, суб'єкт владних повноважень, адміністративна установа, попередній правовий захист, «Положення про адміністративні суди», відкладальна дія.

**Круль
Себастьян**

*аспірант Університету
імені Георга-Августа,
м. Гьотінген, Федера-
тивна Республіка
Німеччини*

У німецькому адміністративному судочинстві попередній правовий захист вже тривалий час використовується як основне судочинство [1; 2]. Позаяк навіть ухвалення так званих поспішних рішень вимагає забагато часу, а їх виконання може створити незворотні наслідки, все частіше постає питання, як можна уникнути ризику їх виконання суб'єктами владних повноважень під час розгляду справи на етапі попереднього правового захисту. В ситуаціях, коли суб'єкти владних повноважень особливо поспішають із виконанням своїх рішень і через це призначають їхнє негайне виконання, а громадянин, навпаки, шукає допомоги у вигляді попереднього правового захисту, постає питання, чи має право суб'єкт владних повноважень до винесення судового рішення вчиняти якісь дії та створювати необоротні факти, або ж він має дочекатися винесення судового рішення? Це загалом не дуже відрізняється від постанови про негайне виконання вимог нормативного документа суб'єкта владних повноважень. Ухвали про зупинення певних дій суб'єктом

¹ Переклад з німецької А. Коломойцевої.

владних повноважень також мають місце у випадках, коли громадянин подає заяву про забезпечення позову у відповідності до § 123 «Положення про адміністративні суди» (далі – «Положення») на час до винесення рішення про попередню судову заборону.

За останні три десятиліття суди знайшли вихід з цієї ситуації, яка не регулюється певною нормою закону, шляхом застосування даних зазначених ухвал. Але чи може попередній правовий захист відтермінувати виконання рішення суб'єкта владних повноважень, і чи має право суд виносити ухвалу про його відстрочення, на ці питання закон не дає однозначної відповіді. Ухвалу про зупинення певних дій органів державної влади завжди можна застосовувати у тих випадках, коли адміністративна установа не бажає в добровільному порядку зупинити свої дії до ухвалення судового рішення. Ця добровільна відмова установи від будь-яких дій до винесення рішення під час процедури попереднього правового захисту, так званий «мораторій», є своєрідним еквівалентом проміжної ухвали. З практичної точки зору ухвали про зупинення дій органів державної влади рідко бувають необхідні [3], однак все частіше зустрічаються такі ситуації, де існує загроза незворотних негативних наслідків. І хоча подібні інструменти отримують всебічну підтримку з боку суддів, деінде все ж звучать голоси, що висловлюють сумнів у їхній необхідності.

Після роз'яснення випадків, обставин та фактичного матеріалу, за наявності яких винесення таких ухвал є необхідним, постають подальші закономірні питання, наприклад, можливість оскарження цих ухвал та пов'язані з цим роздуми з позиції конституційного права.

Випадки необхідності винесення ухвал про зупинення певних дій суб'єктів владних повноважень.

Хоча ухвали про зупинення певних дій суб'єктів владних повноважень вже давно належать до практики адміністративного судочинства, в літературі висловлюється сумнів щодо їх необхідності й припустимості [4; 5]. Отже, перед тим як перейти до безпосереднього розгляду деталей та передумов застосування таких ухвал, мусимо з'ясувати, чи існують взагалі ситуації, де це є необхідним. Відповідь на це питання, знову ж таки, залежить від того, чи може така ухвала призупинити дії органів державної влади на період розгляду справи у попередньому правовому захисті та чи зобов'язує це державні установи до зупинення виконання свого акту до завершення процедури попереднього правового захисту.

Параграф 80, абз. 1 «Положення» називає тільки негативний позов та апеляцію такими законними інструментами, що можуть зупинити дії суб'єктів владних повноважень. А це в першу чергу означає, що подання заяви про попередній правовий захист не може зупинити дії суб'єктів владних повноважень [6]. Це також суперечить системі

§ 80 «Положення», оскільки § 80 абз. 2 «Положення про адміністративні суди» чітко передбачає, що у разі, коли існує особливий громадський інтерес до виконання акту суб'єкта владних повноважень чи виконання є терміновим, його зупинення може бути поновлене тільки після перегляду судом. Таким чином, автоматичний відкладальний ефект з огляду на § 80 абз. 1 «Положення» порушує систему та не може бути прийнятий.

Хоча закон прямо не забороняє зупинення проведення того чи іншого заходу під час процедури попереднього правового захисту, постає питання, чи не можуть § 80 «Положення» та принцип верховенства права бути інтерпретовані дещо по-іншому. З § 80 абз. 5 стор. 1 «Положення» можна зробити висновок, що тільки доставлене адресатові судові рішення про відновлення чи впровадження відкладальної дії може стати на заваді проведенню того чи іншого заходу з боку органів державної влади. Однак з тексту § 80 абз. 5 «Положення» не випливає, що знаходження заяви у судовому провадженні, а також доведення цього факту до відома адміністративної установи виключають відкладальну дію [7]. Аргументом на користь цієї позиції є те, що громадянин впевнений, що після подання заяви про проведення процедури попереднього правового захисту орган державної влади не вчинятиме жодних дій до винесення судового рішення, так як ст. 19 абз. 4 Основного закону гаран-

тує дійсно ефективний правовий захист з боку суду та жодним чином не передбачає для органу державної влади можливості застосування якихось заходів до винесення судового рішення [8]. З огляду на те, що первинною специфічною функцією попереднього правового захисту є забезпечення відкритості основного судочинства, і ця засада часто підривається, коли орган державної влади наполягає на терміновому виконанні адміністративного акта, чим може створити незворотні наслідки, дослідники Ф. Екардт і К. Бекман вважають, що його виконання суперечить самій суті та меті попереднього судового захисту [8].

Однак, проти цього свідчить систематика § 80 «Положення», так як § 80 абз. 2 «Положення», як вже зазначалося, чітко передбачає, що у випадках, коли існує особливий громадський інтерес до виконання акта суб'єкта владних повноважень чи таке виконання є терміновим, його зупинення може бути поновлено чи запропоновано тільки після перегляду судом. Прискорення дій органів державної влади доходить до абсурду, коли установа примушена чекати ухвалення судового рішення і не має змоги діяти; таким чином, за словами Ф. Екардт і К. Бекман, § 80 абз. 2 «Положення» перестає виконувати своє призначення [8].

Таким чином, відкладальна дія заяви про надання попереднього правового захисту має бути обмежена тими випадками, коли вона передбачена законом, наприклад, § 58а «Закону про перебування, праце-

владштування та інтеграцію іноземців у ФРН», де окремо вказано, що здійснення жодних заходів неможливе в період між поданням заяви та винесенням судового рішення.

Однак, статтею 19 абз. 4 Основного закону також можуть зобов'язати суб'єктів владних повноважень відкласти здійснення певних заходів. Ця норма набуває особливого значення саме під час попереднього правового захисту, адже вона наказує уникати необоротних наслідків, що можуть виникнути через негайне виконання певного заходу [9; 10]. Навіть у випадках, коли негайне здійснення заходу передбачене законом, суб'єкти владних повноважень мусять зупинити виконання своїх актів з огляду на ст. 19 абз. 4 Основного закону на термін процедури попереднього правового захисту, якщо подання заяви не є явно неприпустимим чи заявник явно не зловживає своїм правом [9].

Для забезпечення виконання органами державної влади цього зобов'язання суд має негайно повідомити їх про надходження від громадянина заяви про попередній правовий захист, вказати на вже існуючий договір про мораторій чи заручитися її гарантією про зупинення будь-яких дій по відношенню до цього випадку до ухвалення судом рішення [9]. У разі якщо орган державної влади не може дати такої гарантії, суд зобов'язаний згідно зі ст. 19 абз 4. Основного закону або негайно ухвалити рішення у даній справі або, якщо це неможливо, винести ухвалу, якою він забороняє органи

державної влади виконувати акт до винесення судового рішення.

Основоположним рішенням, після прийняття якого ухвала про зупинення певних дій суб'єктів владних повноважень була визнана необхідною [11], є рішення Люнебурзького вищого адміністративного суду землі [9] про тимчасове припинення роботи атомної електростанції у місті Брунсбюттель [12].

Передумови винесення проміжної ухвали про зупинення певних дій суб'єктів владних повноважень.

Щодо конкретних передумов для винесення цих ухвали також немає одностайності. Після досить довгого пояснення суди мають змогу винести проміжну ухвалу, якщо вони вважають це за потрібне [13; 14].

Винесення ж ухвали про зупинення певних дій суб'єктів владних повноважень, навіть для того, щоб «мати в своєму розпорядженні більше часу», є неприпустимим [13].

Загальноприйнята точка зору розглядає систему попереднього правового захисту згідно з §§ 80, 123 «Положення» як ефективну і дозволяє винесення ухвали про зупинення певних дій суб'єктів владних повноважень тільки тоді, коли вимоги ст. 19 абз 4 Основного закону не задоволено [15]. Дані ухвали в такому випадку можливі, якщо заява про надання попереднього правового захисту відповідно до § 80 абз. 5 «Положення» явно не має ознак зловживання правом [16; 13; 9; 17; 18], не є вочевидь безперспективною чи навпаки, існують справедливі побоювання, що до

винесення судового рішення з приводу даної заяви можуть бути створені необоротні факти [19]. Частково заяви про попередній правовий захист відхиляються, якщо заявник зволікав з поданням так довго, що винесення рішення вже не є можливим до виконання акта суб'єкта владних повноважень [3]. Люнебурзький вищий адміністративний суд стверджує, що той, хто прагне швидкого винесення рішення, мусять зі свого боку зробити все можливе, щоб прискорити цей процес [3; 20; 21]. У випадку якщо орган державної влади у добровільному порядку зупиняє свої дії у даній справі, винесення ухвали про зупинення певних дій суб'єктів владних повноважень неприпустиме. Підготовленість до прийняття рішення у цій справі не може мати місце, адже в загальному випадку учасники процесу бажають винесення остаточного рішення [3; 22; 23].

У разі провадження процедури згідно з § 123 абз. 1, стор. 1 «Положення» винесення ухвал про зупинення певних дій суб'єктів владних повноважень дозволяється, якщо обставини справи чи суттєві правові питання недостатньо зрозумілі і не дозволяють одразу винести попередній припис, у той час як для забезпечення ефективного правового захисту конче необхідне швидке винесення рішення, і суд таким чином має винести обмежену у часі проміжну ухвалу, дія якої припиняється самим судом. Процедура згідно з § 123 абз. 1 стор. 2 «Положення» розглядає проміжні ухвали

як недоречні, адже випередження остаточного рішення, направлено на розширення правової позиції, не можна виправдати лише особливою терміновістю такого рішення, для цього необхідна додаткова оцінка предмета спору [24].

Правова природа та можливість оскарження ухвал про зупинення певних дій суб'єктів владних повноважень.

Подальше дискусійне питання звучить так: чи може ухвала про зупинення певних дій суб'єктів владних повноважень бути оскаржена органом державної влади чи третьою особою? Щодо цього питання існують чотири основні позиції, і всі вони пов'язані з правовою природою ухвали про зупинення дій суб'єктів владних повноважень. Перша позиція розглядає дану ухвалу як не самостійну процесуальну дію у відповідності до § 146 абз. 2 «Положення», а їхнє оскарження неприпустимим, бо ця ухвала сприяє ефективній роботі суду, надаючи йому більше часу для прийняття рішення [25; 18; 26; 27]. Представники другої позиції вважають, що ухвала про зупинення певних дій суб'єктів владних повноважень не є ухвалою процесуального характеру згідно з § 146 абз. 2 «Положення», а йдеться про відстрочення виконання певного припису, яке впливає на позапроцесуальні дії відповідача та призначається рішенням суду, що у свою чергу може бути оскаржене без особливого дозволу [28; 27]. Треті переконують, що оскарження можливе тільки за ви-

конання умов згідно з § 146, абз. 4 «Положення», адже передбачати широкі можливості для оскарження проміжного рішення є більш належним неприпустимим, аніж те саме у відношенні до остаточного рішення [29; 30; 31; 32; 22]. Більш менш компромісна точка зору розглядає ухвали про зупинення певних дій суб'єктів владних повноважень як аналогічні до ухвал процесуального характеру згідно з § 146 абз. 2 «Положення» і отже, такими, що не підлягають оскарженню [33]. Втім, оскарження можливе лише тоді, коли ухвала адміністративного суду першої інстанції визнає за заявником домагання необмеженої у часі відстрочки і, таким чином, містить рішення по суті справи. Звідси походить повноваження Вищих адміністративних судів земель виносити рішення не тільки з приводу ухвал про зупинення певних дій суб'єктів владних повноважень, а й з приводу самої справи, коли суд готовий його винести [18; 34].

Можливість оскаржити ухвали про зупинення певних дій суб'єктів владних повноважень з точки зору конституційного права.

У випадку, коли рішення у справі виноситься Вищим адміністративним судом земель, у цьому вбачають небезпеку втручання у компетенцію адміністративних судів першої інстанції і тим самим – порушення основного права на розгляд справи компетентним суддею ст. 102 абз. 1 стор. 2 Основного закону [26; 35]. Таким чином, висуваються також аргументи проти принципової

можливості оскарження такого роду ухвал з точки зору конституційного права. М. Мак Лін вважає, що ухвала про зупинення певних дій суб'єктів владних повноважень, винесена на підставі зобов'язання органів державної влади відкласти виконання певних заходів до винесення рішення судом першої інстанції згідно з ст. 19 абз. 4 Основного закону, носить декларативний характер [35]. Водночас можлива відміна такого рішення порушує, на його думку, право заявника на рішення суду першої інстанції, яке також закріплене в ст. 19 абз. 4 Основного закону, адже вона може створити необоротні наслідки й унеможливити подальший розгляд справи адміністративним судом першої інстанції [35]. Таким чином може бути поставлена під загрозу також незалежність суддів, гарантована ст. 97 абз. 1 Основного закону, бо всі заходи, які за § 146 абз. 2 «Положення» не підлягають оскарженню, ґрунтуються на даній суддям компетенції [36], у яку не має права вторгтися вища інстанція [35]. З практичної точки зору висловлюється думка про те, що немає сенсу переривати розгляд справи у першій інстанції додатковою процедурою, хоча під час неї могло б бути вжито необхідних заходів до розгляду справи [37]. Адміністративні суди федеральних земель іще не визначилися з цього приводу. Причиною може бути те, що кількість справ, де могло б йти про оскарження ухвал про зупинення певних дій суб'єктів владних повноважень, дуже обмежена.

Судячи з наведених у даній статті проблем та різних точок зору, явище ухвали про зупинення певних дій суб'єктів владних повноважень в контексті адміністративного судочинства варте подальшого розгляду. Правознавча наука досі приділяла мало уваги цій темі, серед суддів також не існує одностайної думки з певних окремих питань, тому я вирішив присвятити цій темі своє дисертаційне дослідження. В рамках дослідження планується ґрунтовно розглянути проблеми, які були коротко описані в даній статті, а також систематизувати та оцінити досвід судочинства у цій сфері, який стає дедалі різноманітнішим. Дослідження з даної теми є актуальними ще й тому, що Вищі адміністративні суди федеральних земель за 30 років практики не визначилися з єдиним підходом до цих ухвал. Детальний розгляд можливих варіантів послідовного та одноманітного розв'язання цього питання, чи воно взагалі можливе, і чи необхідно для цього внести зміни до існуючого чинного законодавства є предметом майбутнього дослідження.

Список використаних джерел:

1. Rabe M. «Wo drückt der Schuh» – Handlungsbedarf im Verwaltungsprozessrecht / M. Rabe // Zeitschrift für Rechtspolitik (kurz: ZRP). – 2004. – S. 108–110.
2. Redeker K. Die Neugestaltung des vorläufigen Rechtsschutzes in der Verwaltungsgerichtsordnung / K. Redeker // Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (kurz: NVwZ). – 1991. – S. 526–528.
3. Finkelnburg K., Dombert M., Külpmann Ch. Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren / von Klaus Finkelnburg; Matthias Dombert; Christoph Külpmann. – 6 Aufl. / des von Klaus Finkelnburg begr. und von der 2 bis zur 4 Aufl. mit Klaus Peter Jank weitergef. Werkes. – München : Beck, 2011. – XXXVI. – 531 s.
4. Ekardt F., Beckmann K. Sind verwaltungsgerichtliche Hängebeschlüsse zulässig? / F. Ekardt, K. Beckmann // Verwaltungsgericht. – 2006. – S. 337–340.
5. Beckmann K. Vorläufiger Rechtsschutz und aufschiebende Wirkung / K. Beckmann. – Münster, 2008. – 307 s.
6. Vgl. Funke-Kaiser in: Bader, Verwaltungsgerichtsordnung (kurz: VwGO), § 80. – Rn. 120.
7. Mac Lean // LkV. – 2001. – S. 107 (108).
8. Bundesverfassungsgericht // Neue Juristische Wochenschrift (kurz: NJW). – 1987. – S. 2219.
9. Oberverwaltungsgericht (kurz: OVG) Lüneburg // Zeitschrift für Elektrizitätsrecht. – 1980. – 226 ff.
10. Brühl R. Vorläufiger Rechtsschutz im verwaltungsstreitverfahren / R. Brühl // Juristische Schulung. – 1995. – S. 916 (920).
11. Guckelberger A. Zulässigkeit und Anfechtbarkeit verwaltungsgerichtlicher Hängebeschlüsse // NVwZ. – 2001. – S. 275 (277).
12. OVG Saarlouis // NVwZ-Rechtssprechungs-Report Verwaltungsrecht (kurz: NVwZ-RR). – 1993. – S. 391 (393).
13. OVG Münster // Die Öffentliche Verwaltung. – 2009. – S. 176.
14. Kopp F., Schenke W. Der führende Kommentar zur VwGO // VwGO. – § 80. – Rn. 170.
15. OVG Hamburg // NVwZ. – 1989. – S. 479.
16. OVG Berlin // NVwZ-RR. – 1999. – S. 212.
17. VG (kurz: Verwaltungsgericht) Wiesbaden // NVwZ-RR. – 2004. – S. 651.
18. OVG Bautzen // NVwZ. – 2004. – S. 1134.

19. krit. Kommentierung von Scheffer // NvWZ. – 2004. – 1081 ff.
20. OVG Weimar // Thüringer Verwaltungsblätter. – 2003. – S. 13 (14).
21. OVG Lüneburg // Baurecht. – 2009. – S. 476.
22. Verwaltungsgerichtshof (kurz: VGH) Kassel // NVwZ-RR. – 1995. – S. 302.
23. OVG Berlin // NVwZ-RR. – 1999. – S. 212 (aufgehoben durch Berl. VerfGH, NVwZ 1999, 1332).
24. VGH Kassel // NJW. – 1996. – 474 f.
25. OVG Hamburg // NvWZ. – 2004. – S. 1135.
26. VGH München // Das Deutsche Verwaltungsblatt. – 2000. – S. 925.
27. OVG Münster // NVwZ. – 1999. – S. 785.
28. OVG Berlin, Beschluss vom 20.06.1997 – 8 SN 245/97 und vom 20.08.1997 – 8 SN 319/97.

Круль С. Определение о приостановлении определенных действий субъектов властных полномочий в системе предварительной правовой защиты «Положения об административных судах».

В статье раскрывается сущность предварительного процессуального способа защиты субъективных публичных прав – остановка определенных действий субъектов властных полномочий. Описано виды и содержание процедур такой защиты, последствия постановления определений о применении таких защитных действий.

Ключевые слова: административное судопроизводство Германии, определение, субъект властных полномочий, административное учреждение, предварительная правовая защита, «Положение об административных судах», отлагательное действие.

Krul S. Restraining Order to the State authorities in the System of Preliminary Injunctions According to the Act on Regulation of the Administrative Courts.

The article reveals the essence of the preliminary procedural method of protection of subjective public rights which is to stop certain actions of the subjects of power. Described were the types and content of such protection, the impact of decisions on the application of the definitions of these protective actions.

Keywords: administrative proceedings in Germany, the definition, the subject of authority, administrative agency, preliminary legal protection, «Regulation of Administrative Courts», delaying effect.

Стаття надійшла до редакції 15.12.2012

ГРУНТОВНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ СЛОВАЦЬКОГО МЕДІА-ПРАВА

(Muríň, P. Slovenské masmediálne právo / P. Muríň. – Bratislava : Ing. Miroslav Mračko; EPOS, 2010. – 559 s.)



**Комзюк
Леонід Трохимович**

*кандидат юридичних наук, доцент,
докторант кафедри
адміністративного
права юридичного
факультету Київсько-
го національного
університету імені
Тараса Шевченка*

Законом України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 р. № 1629-IV вивчення та узагальнення відповідного досвіду держав Центральної Європи з метою створення ефективного загальнодержавного механізму адаптації українського законодавства до права ЄС віднесено до пріоритетних завдань загальнодержавного значення. Особлива важливість вивчення словацького досвіду правового регулювання діяльності ЗМІ зумовлена, зокрема, наступними обставинами: по-перше, гостротою і суспільною значимістю проблеми статусу ЗМІ в контексті належного функціонування демократичних інститутів в умовах формування інформаційного суспільства як у Словаччині, так і в Україні; по-друге, належністю Словаччини до тих країн, де охорона і захист інформаційних прав забезпечуються на рівні кращих європейських стандартів; по-третє, подібністю загальноісторичного досвіду, проблем пост-соціалістичної трансформації суспільних відносин у цій країні і в Україні; по-четверте, належністю української і словацької правових систем до однієї – континентальної – сім'ї правових систем; по-п'яте, зацікавленістю України використовувати досвід успішної європеїзації словацького медіа-права у процесі європейської інтеграції; по-шосте, відсутністю вітчизняних наукових праць з цієї тематики.

Рецензована книга одного з провідних словацьких учених у галузі інформаційного права доцента Університету Коменського в Братиславі доктора права П. Мурія помітно виділяється глибиною дослідження серед низки значних навчальних й наукових видань, присвячених питанням медіа-права, які з'явилися

у Словаччині протягом останнього часу (йдеться, зокрема, про праці П. Войчіка, Р. Міщікової, М. Ботіка¹ і Я.Дргонця² та ін.).

Автор своєрідно визначає форму книги, називаючи її «спеціальною публікацією» (с. 4). І справді, важко однозначно віднести книгу до якогось одного з усталених типів. Хоча в бібліотечних каталогах вона зазначається як монографія, все ж, на нашу думку, насправді є своєрідним гібридом монографії і навчального посібника.

Структурно книга складається з передмови, Загальної, Особливої та «суміжної» за змістом (але названої «Spoločná», тобто «Спільна») частин, поділених на розділи, підрозділи і пункти, та списку літератури.

У Загальній частині (с. 5–70) дається характеристика поняття та місця «масмедіального права» в системі права, його об'єктів, джерел (форм) та норм, розкривається компетенція державних органів у медіа-сфері.

Автор визначає «масмедіальне право» в об'єктивному розумінні як «сукупність правових норм, що містяться у загальнообов'язкових правових приписах Словацької республіки і регулюють виникнення, зміну та припинення суспільних відносин у зв'язку зі свободою вираження і з правом на інформацію, з політично-ідеологічною діяльністю та підприємницькою активністю в публічній сфері

(«vo verejnosti»), яка проявляється у правовому регулюванні створення, виробництва і розповсюдження періодичної преси, неперіодичних публікацій, кінематографічних фільмів, фонограм, відеограми, радіопередач і телепередач» (с. 13).

П. Мурінь погоджується (с. 15) з точкою зору П. Войчіка, Р. Міщікової та М. Ботіка, що «правові приписи, які регулюють медіальне право, мають гібридний характер, оскільки містять як приватноправові, так і публічно-правові норми, як матеріальні-правові, так і процесуально-правові норми» (див. с. 7 вказаної в примітці дві праці цих авторів). При цьому, на його думку, правові норми з галузі цивільного і торгового (приватного) права, права інтелектуальної власності і трудового права стосуються регулювання створення змісту і виробництва мас-медіальних засобів, а правові норми з галузі адміністративного права регулюють суспільну діяльність мас-медіальних засобів (с. 15). П. Мурінь особливо наголошує, що для правового режиму об'єктів «масмедіального права» характерним є те, що їм властива «двоєдина правова якість», оскільки, з одного боку вони мають якість нематеріальних благ, а з іншого, – правову якість речей (матеріальний бік), за посередництва яких нематеріальні блага поширюються в публічній сфері («vo verejnosti»). Нематеріальний бік й матеріальний бік засобів масової інформації співвідносяться як їхній зміст і форма (с. 16 – 17).

Цікавими є міркування автора про поняття «масмедіального права» в ширшому і вужчому розумінні

¹ Vojčík P. Mediálne právo / P. Vojčík, R. Miščíková, M. Botík. – Trnava : Univerzita sv. Cyrila a Metoda, 2004. – 140 s.

² Drgonec J. Základy masmediálneho práva / J. Drgonec. – Bratislava : Bratislavská vysoká škola práva, 2008; Žilina : Poradca podnikateľa, 2008. – 503 s.

(с. 19–24), про поділ суб'єктивного «масмедіального права» на абсолютне і відносне (с. 24–25) та ін.

В Особливій частині (с. 71–436) детально досліджуються правовідносини, пов'язані з такими об'єктами словацького «масмедіального права» як «періодична преса» (насамперед, газети і журнали), «неперіодичні публікації» (книги, календарі, плакати та ін.), «кінематографічні фільми», фонограми, відеограми, радіопередачі і телепередачі. При цьому розкривається правовий режим зазначених об'єктів, правовий статус основних суб'єктів медійної діяльності (видавець, автор, виробник, розповсюдjuвач та ін.), особливості адміністративних та судових проваджень у справах щодо порушень законодавства про ЗМІ.

У так званій Спільній частині (с. 437–545) розглядаються деякі питання правового регулювання телекомунікацій (ретрансмісії теле- і радіопередач та пов'язаних з нею адміністративно-правових проваджень), цензури (протягом 1919–1989 рр.), обов'язкового примірника періодичних і неперіодичних видань, обов'язкових платежів фізичних та юридичних осіб за користування радіо- та телевізійними послугами, оголошень («inzercia») і реклами, права особи на відповідь (введеного Законом про пресу Словаччини від 1 червня 2008 р.), діяльності прес-агенцій та ін.

Більшість розділів книги розпочинається з розлогих історико-правових нарисів, у яких детально висвітлюється розвиток законодавства про відповідні види ЗМІ від часу утворен-

ня Чехословацької Республіки в 1918 році до наших днів, що значно підвищує її пізнавальну цінність.

Однак є в книзі й деякі недоліки. Так, вбачається недостатньо обґрунтованим виділення окремої третьої частини, адже всі її положення, з нашої точки зору, можна було б перенести до відповідних розділів Загальної чи Особливої частин.

Дещо незвично виглядає відсутність загальних висновків, хоча це частково компенсується розгорнутими висновками до основних структурних елементів книги.

Книга виграла б від ширшого використання матеріалів судової практики і подання списку нормативних джерел, велика кількість яких детально аналізується автором.

Проте ці зауваження не можуть поставити під сумнів загальну високу оцінку книги.

Підсумовуючи, слід зазначити, що рецензована книга П. Мурія «Словацьке масмедіальне право» написана на високому теоретичному і методичному рівні і стала помітним явищем в юридичній науці Словаччини. Вона буде корисним посібником як для студентів-юристів і журналістів, так і для практикуючих медіа-юристів та працівників ЗМІ. Оскільки аналогічних видань такого рівня в Україні досі дуже мало, то, на нашу думку, цю книгу варто було б перекласти українською мовою і видати, наприклад, у серії «Європейське медіа-право», яку пропонуємо започаткувати в Україні.

*Рецензія надійшла до редакції
05.11.2012*

ПРОЕКТ ЗАКОНУ ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ ЩОДО ПОСИЛЕННЯ ГАРАНТІЙ НЕЗАЛЕЖНИХ СУДДІВ

Проект
Вноситься Президентом України



ЗАКОН УКРАЇНИ

Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів

Верховна Рада України **п о с т а н о в л я є**:

І. Внести до Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30, ст. 141) такі зміни:

1. Статтю 55 після частини другої доповнити новою частиною такого змісту:

“Кожен має право на справедливий і гласний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і неупередженим судом, утвореним законом”.

У зв’язку з цим частини третю – п’яту вважати відповідно частинами четвертою – шостою.

2. Пункт 27 частини першої статті 85 викласти в такій редакції:

“27) визначення мережі, утворення, реорганізація та ліквідація судів загальної юрисдикції за поданням Президента України”.

3. У статті 106:

а) пункт 23 частини першої викласти в такій редакції:

“23) на підставі та згідно з поданням Вищої ради юстиції призначає суддів на посади та звільняє їх з посад”;

б) у частині четвертій цифри “23” виключити.

4. Частину другу статті 122 виключити.

5. У статті 125:

а) частину першу викласти в такій редакції:

“Стаття 125. Система судів загальної юрисдикції в Україні будується за принципами територіальності, спеціалізації та інстанційності, їх мережа визначається законом”;

б) частину другу після слів “Верховний Суд України” доповнити словами “який у визначені законом порядку та спосіб забезпечує однакове

застосування норм законодавства України всіма судами загальної юрисдикції, а також здійснює інші повноваження, передбачені Конституцією та законами України”;

в) після частини четвертої доповнити новою частиною такого змісту:

“Суди загальної юрисдикції утворюються, реорганізуються та ліквідуються законом”.

У зв’язку з цим частину п’яту вважати частиною шостою.

6. У статті 126:

а) частину третю викласти в такій редакції:

“Суддя до винесення обвинувального вироку судом не може бути затриманий чи заарештований без згоди Вищої ради юстиції, наданої за поданням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Підстави та порядок надання чи відмови в наданні Вищою радою юстиції згоди на затримання чи арешт судді визначаються законом”;

б) у частині четвертій слова “та суддів, які призначаються на посаду судді вперше” виключити;

в) частину п’яту викласти в такій редакції:

“Суддя звільняється з посади органом, що його призначив, у разі:

1) поданням суддею заяви про відставку або про звільнення з посади за власним бажанням;

2) неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров’я;

3) порушення суддею вимог щодо несумісності;

4) притягнення його до дисциплінарної відповідальності за вчинення передбаченого законом дисциплінарного правопорушення, несумісного з подальшим перебуванням судді на посаді;

5) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;

6) припинення його громадянства або виїзду на постійне проживання за межі України;

7) визнання його безвісно відсутнім або оголошення померлим;

8) визнання його недієздатним;

9) ненадання суддею згоди на переведення до іншого суду в разі ліквідації чи реорганізації суду загальної юрисдикції, в якому він займає посаду”;

г) частину шосту після слів “його смерті” доповнити словами “досягнення ним сімдесяти років”;

д) після частини шостої доповнити новою частиною такого змісту:

“Повноваження судді Конституційного Суду України припиняються також у разі закінчення строку, на який його призначено, але не раніше дня набуття повноважень судді Конституційного Суду України особою, яка призначена замість нього”.

У зв’язку з цим частину сьому вважати частиною восьмою.

7. У статті 127:

а) у частині третій слова “кваліфікаційною комісією суддів” замінити словами “Вищою кваліфікаційною комісією суддів України”, слова “двадцять п’яти років” – словами “тридцять років”, а слова “три роки” – словами “п’ять років”;

б) частину четверту викласти в такій редакції:

“Добір кандидатів на посаду судді здійснюється на конкурсній основі в порядку, встановленому законом”.

8. Частину першу статті 128 замінити двома частинами такого змісту:

“Стаття 128. Призначення на посаду судді суду загальної юрисдик-

ції здійснюється безстроково Президентом України на підставі та згідно з поданням Вищої ради юстиції.

Переведення судді до іншого суду загальної юрисдикції здійснюється Президентом України на підставі та згідно з поданням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Переведення судді до іншого суду здійснюється лише за його згодою, у тому числі у випадках ліквідації чи реорганізації суду загальної юрисдикції, в якому він займає посаду. Переведення судді до суду вищої інстанції здійснюється лише на конкурсній основі в порядку, визначеному законом”.

У зв'язку з цим частину другу вважати частиною третьою.

9. Доповнити частину третю статті 129 після пункту 8 новим пунктом такого змісту:

“9) автоматизований розподіл справ між суддями”.

У зв'язку з цим пункт 9 вважати пунктом 10.

10. Статтю 131 викласти в такій редакції:

“Стаття 131. В Україні діють Вища рада юстиції та Вища кваліфікаційна комісія суддів України.

До відання Вищої ради юстиції належить:

1) внесення подання про призначення суддів на посади або про звільнення їх з посад;

2) прийняття рішення стосовно порушення суддями і прокурорами вимог щодо несумісності;

3) здійснення дисциплінарного провадження стосовно суддів Верховного Суду України і суддів вищих спеціалізованих судів та розгляд скарг на рішення про притягнення до

дисциплінарної відповідальності суддів апеляційних та місцевих судів, а також прокурорів;

4) призначення суддів на адміністративні посади та звільнення суддів з адміністративних посад у судах загальної юрисдикції, крім Верховного Суду України, за поданням відповідних рад суддів;

5) здійснення інших повноважень, визначених Конституцією та законами України.

Вища рада юстиції складається з двадцяти членів. З'їзд суддів України призначає до Вищої ради юстиції дванадцять членів із числа суддів, забезпечуючи при цьому представництво суддів судів різних інстанцій та спеціалізацій. З'їзд адвокатів України, з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ призначають по два члени Вищої ради юстиції. Вимоги до особи, яка може бути призначена членом Вищої ради юстиції, встановлюються законом.

До складу Вищої ради юстиції входять за посадою Голова Конституційного Суду України, Голова Верховного Суду України, Голова Ради суддів України, Генеральний прокурор України.

Генеральний прокурор України не бере участі в голосуванні при прийнятті Вищою радою юстиції рішень стосовно суддів.

Вища кваліфікаційна комісія суддів України, більшість складу якої становлять судді, призначені з'їздом суддів України, здійснює повноваження, визначені Конституцією та законами України”.

II. Прикінцеві та перехідні положення

1. Цей Закон набирає чинності через дев'яносто днів з дня, наступного за днем його опублікування, крім підпункту "а" пункту 6 розділу I, який набирає чинності через один місяць із дня сформування складу Вищої ради юстиції відповідно до Конституції України (зі змінами, внесеними цим Законом), але не раніше набрання чинності законом, який визначає підстави та порядок надання чи відмови у наданні Вищою радою юстиції згоди на затримання чи арешт судді.

2. З дня набрання чинності цим Законом:

1) судді судів загальної юрисдикції, призначені на посади суддів вперше і в яких до дня набрання чинності цим Законом не закінчився п'ятирічний строк перебування на посадах суддів, набувають статусу суддів, призначених безстроково;

2) судді судів загальної юрисдикції, призначені на посади суддів вперше, в яких на день набрання чинності цим Законом закінчився п'ятирічний строк перебування на посадах суддів, але якщо вони в установленому законом порядку звернулися щодо їх рекомендації для обрання на посади суддів безстроково і рішення щодо їх обрання не прийнято до дня набрання чинності цим Законом, набувають статусу суддів, призначених безстроково;

3) особи, щодо яких до дня набрання чинності цим Законом внесено подання Вищої ради юстиції про призначення на посаду судді вперше, вважаються такими, що відповідають вимогам, передбаченим частиною третьою статті 127 Конституції України (зі змінами, внесеними цим Законом), і призначаються на посаду судді безстроково без подання додаткових матеріалів.

3. Судді судів загальної юрисдикції, обрані безстроково, судді Конституційного Суду України продовжують здійснювати свої повноваження до їх звільнення з посад чи припинення їх повноважень на посадах з підстав, передбачених частинами п'ятою – сьомою статті 126 Конституції України (зі змінами, внесеними цим Законом).

Судді судів загальної юрисдикції, судді Конституційного Суду України, які на день набрання чинності цим Законом досягли шістдесяти п'яти років, але рішення щодо їх звільнення з посади судді на день набрання чинності цим Законом не прийнято, продовжують здійснювати свої повноваження до їх звільнення з посад чи припинення їх повноважень на посадах з підстав, передбачених частинами п'ятою – сьомою статті 126 Конституції України (зі змінами, внесеними цим Законом).

Звільнення суддів судів загальної юрисдикції, обраних безстроково, зазначених в абзацах першому і другому цього пункту, здійснюється Президентом України в порядку, встановленому законом.

4. До набрання чинності законом, що визначає дисциплінарні правопорушення суддів, несумісні з подальшим перебуванням судді на посаді, суддя може бути звільнений з посади судді Президентом України за порушення присяги судді за поданням Вищої ради юстиції, внесеним у разі встановлення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України або Вищою радою юстиції фактів, які свідчать про порушення суддею присяги.

5. Вимоги до осіб, які можуть бути рекомендовані на посаду судді, пере-

дбачені частиною третьою статті 127 Конституції України (зі змінами, внесеними цим Законом), не поширюються на осіб, які склали кваліфікаційний іспит до набрання чинності цим Законом. Такі особи із дотриманням установленого законом порядку призначаються на посаду судді безстроково.

6. Подання щодо звільнення з посад суддів судів загальної юрисдикції, які до дня набрання чинності цим Законом не розглянуті Верховною Радою України, у двотижневий строк передаються до Вищої ради юстиції, яка у двотижневий строк з дня їх отримання вносить подання про звільнення суддів з посад.

7. Подання щодо звільнення з посад суддів судів загальної юрисдикції, які внесені на розгляд Президента України до дня набрання чинності цим Законом, розглядаються без подання будь-яких додаткових матеріалів.

8. Матеріали щодо переведення суддів, обраних безстроково, які до дня набрання чинності цим Законом не розглянуті Верховною Радою України, у двотижневий строк передаються до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, яка у двотижневий строк із дня їх отримання вносить подання про переведення суддів.

9. Матеріали щодо надання згоди на затримання чи арешт судді суду загальної юрисдикції, судді Конституційного Суду України, які до дня набрання чинності підпунктом “а” пункту 6 розділу I цього Закону не розглянуті Верховною

Радою України, у тижневий строк передаються до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

10. У тримісячний строк із дня набрання чинності цим Законом у встановленому законом порядку скликаються та проводяться з’їзд суддів України, з’їзд адвокатів України, з’їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ для призначення членів Вищої ради юстиції відповідно до статті 131 Конституції України (зі змінами, внесеними цим Законом).

11. Вища рада юстиції, сформована до набрання чинності цим Законом, здійснює повноваження, визначені пунктами 1 – 4 частини другої статті 131 Конституції України (зі змінами, внесеними цим Законом), та припиняє свою діяльність одночасно зі сформуванням Вищої ради юстиції відповідно до Конституції України (зі змінами, внесеними цим Законом).

Вища рада юстиції вважається сформованою відповідно до Конституції України (зі змінами, внесеними цим Законом) після складення присяги не менш як двома третинами від загальної кількості її членів, передбаченої Конституцією України.

Члени Вищої ради юстиції, які до набрання чинності цим Законом були призначені до складу Вищої ради юстиції з’їздом суддів України, продовжують виконувати свої повноваження до закінчення строку, на який їх призначено. Для цілей абзацу другого цього пункту ці члени вважаються такими, що склали присягу.

**Голова
Верховної Ради України**

(Див.: Офіційний сайт Верховної Ради України <http://www.rada.gov.ua/>)



**ПОСТАНОВА ПЛЕНУМУ
ВИЩОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ УКРАЇНИ
«ПРО ОКРЕМІ ПИТАННЯ ЮРИСДИКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ»
ВІД 20 ТРАВНЯ 2013 РОКУ № 8**

З метою забезпечення правильного й однакового визначення юрисдикції адміністративних судів Пленум Вищого адміністративного суду України постановив дати судам такі роз'яснення:

1. За приписами частини першої статті 55, частини третьої статті 124 Конституції України права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції.

З метою реалізації конституційних прав кожного на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, захисту виборчих прав, права на доступ до публічної служби тощо в Україні в системі судів загальної юрисдикції утворено адміністративні суди.

2. За змістом частини другої статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV (далі – КАС України) юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення.

Законодавство не містить визначення терміна «публічно-правовий

спір». Для розгляду спору адміністративним судом необхідно встановити його публічно-правовий зміст (характер). Для з'ясування характеру спору суди повинні враховувати, що протилежним за змістом є приватноправовий спір. Це означає, що в основі розмежування спорів лежить поділ права на публічне та приватне.

3. Вирішуючи питання про віднесення норми до публічного права, а спору до публічно-правового, суди повинні враховувати загальнотеоретичні та законодавчі критерії. Зокрема, за змістом пункту 1 частини першої статті 3 КАС України у публічно-правовому спорі, як правило, хоча б однією стороною є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень.

Суди повинні звертати увагу на те, що спір набуває ознак публічно-правового за умов не лише наявності серед суб'єктів спору публічного органу чи посадової особи, а й здійснення ним (ними) у цих відносинах владних управлінських функцій.

Для цілей і завдань адміністративного судочинства владну управ-

лінську функцію необхідно розуміти як діяльність усіх суб'єктів владних повноважень з виконання покладених на них Конституцією чи законами України завдань.

4. Вирішуючи питання про визначення юрисдикції адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ, суди повинні враховувати, що КАС України встановлює такі правила відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів юрисдикції:

понятійно-функціональне, тобто визначення адміністративної справи, що наведене у пункті 1 частини першої статті 3 КАС України;

визначення видів публічних правовідносин (управлінські правовідносини та правовідносини, пов'язані з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень), зазначених у частині першій статті 17 КАС України;

встановлення переліку публічно-правових спорів, що підпадають під юрисдикцію адміністративних судів (частина друга статті 17 КАС України);

встановлення переліку публічно-правових справ, що не належать до предмета адміністративної юрисдикції (частина третя статті 17 КАС України).

Суди повинні враховувати, що юрисдикція адміністративних судів може бути встановлена законом, зокрема статтею 23 Закону України від 13 січня 2011 року № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації», статтями 28, 30 Закону України від 22 березня 2012 року № 4572-VI «Про громадські об'єднання», частинами четвертою, п'ятою статті 82 Закону України від 21 квітня 1999 року № 606-XIV «Про виконавче провадження».

5. Публічно-правові спори щодо конституційності законів, міжнародних договорів, підзаконних актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України. Згідно зі статтею 14 Закону України від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР «Про Конституційний Суд України» до повноважень Конституційного Суду України не належать питання щодо законності актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, а також інші питання, віднесені до компетенції судів загальної юрисдикції.

Відповідно до пункту 1 частини другої статті 17, частини першої статті 171 та частини першої статті 1711 КАС України до юрисдикції адміністративних судів належить вирішення питання щодо законності (крім конституційності) підзаконних правових актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, а також законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень.

Адміністративні суди повинні враховувати те, що в порядку адміністративного судочинства не можуть бути оскаржені і переглянуті правові акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України,

Верховної Ради Автономної Республіки Крим щодо їх конституційності. Проте у справах щодо оскарження підзаконних правових актів інших суб'єктів владних повноважень адміністративний суд може перевіряти їх відповідність Конституції України, міжнародним договорам, ратифікованим в Україні, законам України та іншим правовим актам вищої юридичної сили.

6. Президент України Указом від 24 грудня 2012 року № 726 «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» постановив утворити Міністерство доходів і зборів України, реорганізувавши Державну митну службу України та Державну податкову службу України, а також поклавши на це Міністерство функцію з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Відповідно до пункту 1 Положення про Міністерство доходів і зборів України, затвердженого Указом Президента України від 18 березня 2013 року № 141, Міністерство доходів і зборів України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Міністерство доходів і зборів України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань:

забезпечення формування єдиної державної податкової, державної митної політики в частині адміністрування податків і зборів, митних платежів та реалізації єдиної державної податкової, державної митної політики;

забезпечення формування та реалізації державної політики з ад-

міністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування;

забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями при застосуванні податкового та митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску.

Пункт 7 цього Положення визначає, що це Міністерство здійснює повноваження безпосередньо та через територіальні органи.

Аналіз викладеного вказує, що правовідносини, які виникають під час виконання Міністерством доходів і зборів України та його територіальними органами покладених на них завдань, є публічно-правовими, а справи зі спорів між суб'єктами цих відносин є адміністративними.

7. Державна реєстрація є одним із способів впливу держави на формування та розвиток публічно-правових відносин.

Відповідно до частини першої статті 3 Закону України від 15 травня 2003 року № 755-IV «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» (далі – Закон № 755-IV) дія цього Закону поширюється на державну реєстрацію всіх юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми, форми власності та підпорядкування, а також фізичних осіб-підприємців.

Частина друга цієї норми містить застереження про можливість встановлення законом особливостей державної реєстрації об'єднань громадян (у тому числі професійних спілок, організацій роботодавців, їх об'єднань), політичних партій, державних органів

та органів місцевого самоврядування, асоціацій органів місцевого самоврядування, банків, торгово-промислових палат, фінансових установ (у тому числі кредитних спілок), бірж, інших установ та організацій.

Зазначені вище суб'єкти, для яких законом встановлено особливості державної реєстрації, набувають статусу юридичної особи лише з моменту їх державної реєстрації у порядку, встановленому Законом № 755-IV (частина третя статті 3 цього Закону).

У зв'язку з цим суди повинні враховувати таке.

7.1. Відповідно до частини першої статті 4 Закону № 755-IV державна реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців – це засвідчення факту створення або припинення юридичної особи, засвідчення факту набуття або позбавлення статусу підприємця фізичною особою, а також вчинення інших реєстраційних дій, які передбачені цим Законом, шляхом внесення відповідних записів до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців.

За визначенням, наведеним в абзаці четвертому статті 1 цього Закону, державний реєстратор – це посадова особа, яка відповідно до цього Закону від імені держави здійснює державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців.

Частиною першою статті 5 Закону № 755-IV державна реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців проводиться державним реєстратором виключно у виконавчому комітеті міської ради міста обласного значення або у районній, районній у містах Києві та Севастополі державній адміністрації

за місцезнаходженням юридичної особи або за місцем проживання фізичної особи-підприємця.

Виходячи з повноважень державного реєстратора, визначених статтею 6 цього Закону, підлягають розгляду адміністративними судами спори з приводу державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, змін до установчих документів юридичних осіб та зміни імені або місця проживання фізичних осіб-підприємців, припинення юридичних осіб та підприємницької діяльності фізичними особами-підприємцями, зміни мети установи у встановленому законом порядку тощо.

Необхідно звернути увагу судів, що з 1 липня 2013 року наберуть чинності підпункти 1–4 та 7–8 пункту 28 розділу I Закону України від 16 жовтня 2012 року № 5461-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства юстиції України, Міністерства культури України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів, а також Державного космічного агентства України» в редакції від 3 лютого 2013 року. Однак варто враховувати, що в цьому разі юрисдикція адміністративних судів не зміниться.

7.2. Особливості реєстрації громадських об'єднань визначені статтею 12 Закону України від 22 березня 2012 року № 4572-VI «Про громадські об'єднання» (далі – Закон № 4572-VI).

Відповідно до частини двадцять другої вказаної статті рішення, дії чи бездіяльність уповноваженого органу з питань реєстрації, прийняті (вчинені) на підставі цієї статті, можуть

бути оскаржені до суду в порядку, передбаченому КАС України.

У порядку адміністративного судочинства розглядаються справи про заборону громадського об'єднання, про заборону відокремленого підрозділу іноземної неурядової організації (статті 28, 30 Закону № 4572-VI).

Адміністративними є також справи зі спорів з приводу реєстрації та припинення об'єднань, особливості регулювання яких визначені законами України від 5 квітня 2001 року № 2365-III «Про політичні партії в Україні», від 22 червня 2012 року № 5026-VI «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності», від 15 вересня 1999 року № 1045-XIV «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», від 5 липня 2012 року № 5073-VI «Про благодійну діяльність та благодійні організації» та від 2 грудня 1997 року № 671/97-ВР «Про торговло-промислові палати в Україні».

7.3. У межах здійснення контрольних функцій органи державної податкової служби в установленому законом порядку мають право звертатися до суду про винесення судового рішення щодо припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців (абзац другий пункту 67.2 статті 67 Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI).

Спори, що виникають у цих відносинах, підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства.

7.4. Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку відповідно до пункту 52 статті 8 Закону України від 30 жовтня 1996 року № 448/96-ВР «Про державне регулювання рин-

ку цінних паперів в Україні» має право подавати позов до суду про припинення юридичної особи-емітента.

Ці спори є публічно-правовими та належать до юрисдикції адміністративних судів.

8. Відповідно до абзацу другого частини першої статті 2 Закону України від 1 липня 2004 року № 1952-IV «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» (далі – Закон № 1952-IV) державна реєстрація речових прав на нерухоме майно – це офіційне визнання і підтвердження державою фактів виникнення, переходу або припинення прав на нерухоме майно, обтяження таких прав шляхом внесення відповідного запису до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно.

За змістом статті 9 цього Закону державний реєстратор є державним службовцем, крім випадку, коли державним реєстратором є нотаріус як спеціальний суб'єкт, на якого покладаються (делегуються) функції державного реєстратора прав на нерухоме майно.

Відповідно до частини другої статті 30 цього Закону дії або бездіяльність державного реєстратора, державного кадастрового реєстратора, нотаріуса, державного виконавця можуть бути оскаржені до суду. Суди повинні мати на увазі, що під діями також слід розуміти рішення, прийняті зазначеними суб'єктами владних повноважень з питань реєстрації.

Спори, які виникають у цих відносинах, підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства.

9. За змістом статті 126 Земельного кодексу України від 25 жовтня

2001 року № 2768-III, статті 19 Закону № 1952-IV (до внесення змін згідно із Законом України від 7 липня 2011 року № 3613-VI «Про Державний земельний кадастр») державні акти на право власності або постійного користування на земельну ділянку у випадках, встановлених законом, є підставою для державної реєстрації цих прав. Ці акти видаються спеціально уповноваженим органом державної виконавчої влади у галузі земельних ресурсів – Державним агентством земельних ресурсів України.

Видача державних актів на право власності або постійного користування на земельну ділянку здійснювалася за єдиною визначеною процедурою, встановленою Інструкцією про порядок складання, видачі, реєстрації і зберігання державних актів на право власності на земельну ділянку і право постійного користування земельною ділянкою та договорів оренди землі, затвердженою наказом Державного комітету України по земельних ресурсах від 4 травня 1999 року № 43, зареєстрованою в Міністерстві юстиції України 4 червня 1999 року за № 354/3647.

Таким чином, ознаками цих державних актів є:

- видача органом виконавчої влади;
- видача в межах процедури державної реєстрації права власності, користування, що виникло на підставі правовстановлювального документа;
- єдиний порядок оформлення;
- фіксування факту державної реєстрації права власності на землю або користування землею.

Оскільки порядок видачі державних актів на право власності або постійного користування на земельну ді-

лянку перебуває у сфері публічно-правових відносин, то спори щодо дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень з приводу їх видачі підлягають розгляду адміністративними судами.

10. Згідно з пунктом 1 Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України, затвердженого Указом Президента України від 8 квітня 2011 року № 439, Державна архітектурно-будівельна інспекція України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю, контролю у сфері житлово-комунального господарства.

Відповідно до пункту 3 цього Положення основними завданнями Державної архітектурно-будівельної інспекції України є реалізація державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю, контролю у сфері житлово-комунального господарства, а саме:

здійснення в межах своїх повноважень державного контролю за дотриманням законодавства, стандартів, нормативів, норм, порядків і правил із зазначених питань;

виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві, ліцензування господарської діяльності, пов'язаної зі створенням об'єктів архітектури;

внесення Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-

комунального господарства України пропозицій щодо формування політики із відповідних питань.

Викладене вказує, що зазначені правовідносини є публічно-правовими, а справи зі спорів, що виникають між суб'єктами цих відносин, є адміністративними.

У зв'язку з цим юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи за участю Державної архітектурно-будівельної інспекції України та її територіальних органів, у тому числі й ті, які виникають під час виконання повноважень:

у сфері державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду (закони України від 16 листопада 1992 року № 2780-XII «Про основи містобудування», від 17 лютого 2011 року № 3038-VI «Про регулювання містобудівної діяльності», від 14 жовтня 1994 року № 208/94-ВР «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», від 20 травня 1999 року № 687-XIV «Про архітектурну діяльність», від 5 квітня 2007 року № 877-V «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», частина восьма статті 4 Закону України від 25 грудня 2008 року № 800-VI «Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва», частина п'ята статті 11 Закону України від 5 листопада 2009 року № 1704-VI «Про будівельні норми»);

у сфері ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури (стаття 17 Закону України від 20 травня 1999 року № 687-XIV «Про архітектурну діяльність», Закон України від 1 черв-

ня 2000 року № 1775-III «Про ліцензування певних видів господарської діяльності»).

11. Відповідно до абзацу першого частини сьомої статті 376 Цивільного кодексу України від 16 січня 2003 року № 435-IV у разі істотного відхилення від проекту, що суперечить суспільним інтересам або порушує права інших осіб, істотного порушення будівельних норм і правил суд за позовом відповідного органу державної влади або органу місцевого самоврядування може постановити рішення, яким зобов'язати особу, яка здійснила (здійснює) будівництво, провести відповідну перебудову.

Згідно з підпунктом 3 пункту «б» частини першої статті 31 Закону України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон № 280/97-ВР) до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить, зокрема, здійснення в установленому порядку державного контролю за дотриманням законодавства, затвердженої містобудівної документації при плануванні та будові відповідних територій, зупинення у випадках, передбачених законом, будівництва, яке проводиться з порушенням містобудівної документації і проектів окремих об'єктів, а також може заподіяти шкоду навколишньому природному середовищу.

З наведених норм законодавства вбачається, що спори, які виникають з приводу самочинного будівництва, є публічно-правовими, оскільки виникають за участю суб'єкта владних повноважень, який реалізовує у спірних відносинах надані йому законодав-

ством владні управлінські функції стосовно забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Справи за позовом такого суб'єкта належать до юрисдикції адміністративних судів.

12. З аналізу норм статті 26 Закону № 280/97-ВР, статті 6 Закону України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації», частини першої статті 116 Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III випливає, що управління та розпорядження державним і комунальним майном є організаційно-правовою діяльністю суб'єктів владних повноважень – органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які здійснюють її шляхом прийняття актів з дотриманням встановленої процедури.

Відповідно до положень статей 13, 14 Конституції України, статей 177, 181, 324, глави 30 Цивільного кодексу України від 16 січня 2003 року № 435-IV, статті 148 Господарського кодексу України від 16 січня 2003 року № 436-IV власниками землі є держава, Автономна Республіка Крим та територіальні громади. Конституційний Суд України в Рішенні від 1 квітня 2010 року № 10-рп/2010 у справі за конституційним поданням Вишого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 КАС України вирішив, що органи місцевого самоврядування у земельних відносинах з громадянами та юридичними особами, в тому числі щодо ви-

рішення питань розпорядження, передачі у власність, у користування земельних ділянок, а також їх вилучення, виступають виключно як суб'єкти владних повноважень.

Земельні спори фізичних чи юридичних осіб з органом місцевого самоврядування як суб'єктом владних повноважень, пов'язані з оскарженням його рішень, дій чи бездіяльності, належать до публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів.

Відповідно до статті 69 Закону України від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР «Про Конституційний Суд України» рішення і висновки Конституційного Суду України рівною мірою є обов'язковими до виконання.

З урахуванням цього Рішення Конституційного Суду України такі правила визначення юрисдикції адміністративних судів поширюються і на земельні спори за участю місцевих державних адміністрацій.

13. Справи у спорах про захист порушених, невизнаних або оспорюваних інтересів, що виникають із житлових правовідносин, згідно з частиною першою статті 15 Цивільного процесуального кодексу України від 18 березня 2004 року № 1618-IV розглядаються за правилами цивільного судочинства, крім випадків, коли розгляд таких справ проводиться за правилами іншого судочинства.

З огляду на положення частини другої статті 17 КАС України спори, в яких урегульовані нормативно визначеною процедурою управлінські дії суб'єкта владних повноважень, пов'язані з реалізацією житлових прав фізичних осіб (щодо обліку громадян,

які потребують поліпшення житлових умов, нагляду і контролю за забезпеченням реалізації права громадян України на житло, додержання правил користування приміщеннями житлових будинків і гуртожитків тощо), є публічно-правовими і розглядаються за правилами адміністративного судочинства.

13.1. Згідно з пунктом 2 частини другої статті 17 КАС України компетенція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби.

Пунктом 15 частини першої статті 3 КАС України через види публічної служби визначено її поняття.

Особливий порядок забезпечення осіб публічної служби житлом, встановлений частиною шостою статті 49 Закону України від 5 листопада 1991 року № 1789-XII «Про прокуратуру», статтею 132 Закону України від 7 липня 2010 року № 2453-VI «Про судоустрій і статус суддів», частиною п'ятою статті 22 Закону України від 20 грудня 1990 року № 565-XII «Про міліцію», статтею 12 Закону України від 20 грудня 1991 року № 2011-XII «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», пов'язаний із проходженням ними публічної служби.

З урахуванням викладеного вищого, пов'язані із забезпеченням відповідно до вказаних законів осіб публічної служби житлом, підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства.

14. Стаття 55 Закону України від 23 вересня 1999 року № 1105-XIV «Про

загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності» (далі – Закон № 1105-XIV) встановлює, що спори щодо визначення класу професійного ризику виробництва, а також щодо розміру шкоди та прав на її відшкодування, накладення штрафів та з інших питань вирішуються в судовому порядку.

Відповідно до статей 15, 241 Закону № 1105-XIV Фонд соціального страхування від нещасних випадків є некомерційною самоврядною організацією, наділений повноваженнями щодо: віднесення страхувальника до класу професійного ризику виробництва з урахуванням виду його економічної діяльності; проведення перевірок дотримання підприємствами, установами і організаціями незалежно від форми власності, виду економічної діяльності та господарювання порядку використання страхових коштів, перерахованих Фондом; проведення перевірок достовірності поданих страхувальниками відомостей про види економічної діяльності підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, виду діяльності та господарювання для віднесення страхувальника до класу професійного ризику виробництва з урахуванням виду його економічної діяльності; отримання необхідних пояснень (у тому числі в письмовій формі) з питань, що виникають під час перевірки; застосування фінансових санкцій та накладення адміністративних штрафів відповідно до закону.

За приписами частин дванадцятої-чотирнадцятої статті 17 Закону № 1105-XIV рішення правління Фон-

ду, прийняті в межах його компетенції, є обов'язковими для виконання всіма страхувальниками та застрахованими, а також можуть мати характер регуляторного або нормативно-правового акта.

З огляду на те, що Фонд соціального страхування від нещасних випадків наділений контролюючими функціями та правом видання обов'язкових для страхувальників нормативно-правових актів, спори за його участі та участі його робочих органів розглядаються в порядку адміністративного судочинства.

15. У розумінні статті 1 Закону України від 6 жовтня 2005 року № 2961-IV «Про реабілітацію інвалідів в Україні» медико-соціальна експертиза – це визначення на основі комплексного обстеження усіх систем організму конкретної особи міри втрати здоров'я, ступеня обмеження її життєдіяльності, викликаного стійким розладом функцій організму, групи інвалідності, причини і часу її настання, а також рекомендацій щодо можливих для особи за станом здоров'я видів трудової діяльності та умов праці, потреби у сторонньому догляді, відповідних видів санаторно-курортного лікування і соціального захисту для найповнішого відновлення усіх функцій життєдіяльності особи.

Статтю 3 Закону України від 21 березня 1991 року № 875-XII «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» інвалідність, як міра втрати здоров'я, визначається шляхом експертного обстеження в органах медико-соціальної експертизи центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я.

Відповідно до підпункту 6.13 пункту 6 та абзацу двадцять третього підпункту 8.8 пункту 8 Положення про Міністерство охорони здоров'я України, затвердженого Указом Президента України від 13 квітня 2011 року № 467, Міністерство охорони здоров'я відповідно до покладених на нього завдань проводить медико-соціальну експертизу з метою виявлення ступеня обмеження життєдіяльності особи та затверджує порядок її проведення.

Медико-соціальну експертизу відповідно до абзацу першого пункту 4 Положення про медико-соціальну експертизу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 грудня 2009 року № 1317, проводять медико-соціальні експертні комісії (далі – комісії), з яких утворюються в установленому порядку центри (бюро), що належать до закладів охорони здоров'я при Міністерстві охорони здоров'я Автономної Республіки Крим, управліннях охорони здоров'я обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій.

Комісії перебувають у віданні Міністерства охорони здоров'я України і утворюються за таким територіальним принципом: Кримська республіканська; обласні; центральні міські у м. Києві та Севастополі; міські, міжрайонні, районні комісії (абзац третій пункту 4 згаданого Положення).

Абзац четвертий пункту 10 цього Положення визначає, що комісія складається з представників Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства соціальної політики України, Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань,

Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, а також військово-медичної служби Служби безпеки України та військово-медичного підрозділу Служби зовнішньої розвідки у разі розгляду медичних справ стосовно потерпілих на виробництві чи пенсіонерів з числа військовослужбовців Служби безпеки України або Служби зовнішньої розвідки. У проведенні медико-соціальної експертизи беруть участь також представники Пенсійного фонду України, органів державної служби зайнятості та, у разі потреби, працівники науково-педагогічної та соціальної сфери.

Відповідно до частини третьої статті 8 Закону України від 6 жовтня 2005 року № 2961-IV «Про реабілітацію інвалідів в Україні» рішення медико-соціальних експертних комісій є обов'язковими для виконання органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, реабілітаційними установами незалежно від типу і форми власності.

Таким чином, рішення медико-соціальних експертних комісій спрямовані на забезпечення реалізації державної політики у сфері реабілітації інвалідів, створення правових, економічних, політичних, соціально-побутових і соціально-психологічних умов для задоволення їхніх потреб у відновленні здоров'я, матеріальному забезпеченні, посиленій трудовій та громадській діяльності, а тому вони мають публічний характер та підлягають оскарженню в порядку адміністративного судочинства.

16. Відповідно до частини першої статті 58 Закону України від 9 липня 2003 року № 1058-IV «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (далі – Закон № 1058-IV) Пенсійний фонд України є органом, який здійснює керівництво та управління солідарною системою, провадить збір, акумуляцію та облік страхових внесків, призначає пенсії та підготовляє документи для її виплати, забезпечує своєчасне і в повному обсязі фінансування та виплату пенсій, допомоги на поховання, здійснює контроль за цільовим використанням коштів Пенсійного фонду, вирішує питання, пов'язані з веденням обліку пенсійних активів застрахованих осіб на накопичувальних пенсійних рахунках, здійснює адміністративне управління Накопичувальним фондом та інші функції, передбачені цим Законом і статутом Пенсійного фонду.

Кошти Пенсійного фонду відповідно до статті 73 згаданого Закону використовуються на виплату пенсій, передбачених цим Законом, надання соціальних послуг, передбачених цим Законом, фінансування адміністративних витрат, пов'язаних з виконанням функцій, покладених на органи Пенсійного фонду, оплату послуг з виплати та доставки пенсій, формування резерву коштів Пенсійного фонду.

Відповідно до пункту 1.1 розділу 1 Положення про управління Пенсійного фонду України в районах, містах, районах у містах, а також у містах та районах, затвердженого постановою правління Пенсійного фонду України від 30 квітня 2002 року № 8-2, управління Пенсійного фонду України у районах, містах, районах у містах, а

також у містах та районах є органами Фонду, підпорядкованими відповідно головному управлінню Фонду в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, що разом з цими управліннями утворюють систему територіальних органів Фонду.

Серед основних завдань управління, відповідно до пункту 2.1 згаданого Положення, зокрема, є: облік платників єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та збору на обов'язкове державне пенсійне страхування; збір та ведення обліку надходжень від сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та інших коштів, призначених для пенсійного забезпечення; призначення (перерахунк) пенсій, щомісячного довічного утримання суддям у відставці та підготовка документів для їх виплати; забезпечення своєчасного і в повному обсязі фінансування та виплати пенсій, допомоги на поховання та інших виплат, які згідно із законодавством здійснюються за рахунок коштів Фонду та інших джерел, визначених законодавством; ефективно та цільове використання коштів Фонду, інших коштів, призначених для виплати пенсій та щомісячного довічного грошового утримання суддям у відставці, удосконалення методів фінансового планування, звітності та системи контролю за витрачанням коштів, призначених для пенсійного забезпечення.

Як вбачається з пункту 2.2 цього Положення, управління відповідно до покладених на нього завдань, серед іншого, контролює дотриман-

ня платниками єдиного внеску вимог законодавства про збір та ведення обліку єдиного внеску надходження страхових внесків, єдиного внеску та інших платежів до Фонду від підприємств, установ, організацій та громадян, збирає у встановленому порядку відповідну звітність, проводить планові та позапланові перевірки фінансово-бухгалтерських документів, звітів та інших документів щодо правильності нарахування та сплати страхових внесків, єдиного внеску, призначення (перерахунку) і виплати пенсій, щомісячного довічного грошового утримання суддям у відставці та інших виплат, які згідно із законодавством здійснюються за рахунок коштів Фонду та інших джерел, визначених законодавством, цільового використання коштів Фонду в організаціях, що здійснюють виплату і доставку пенсій (підпункт 5).

Отже, відповідно до покладених завдань і функцій, Пенсійний фонд України є суб'єктом владних повноважень у цій сфері правовідносин, а спори, що виникають між учасниками цих відносин, є публічно-правовими, тому їх вирішення належить до юрисдикції адміністративних судів.

16.1. Пунктом 2 Прикінцевих положень Закону № 1058-IV встановлено, що пенсійне забезпечення застрахованих осіб, які працювали або працюють на підземних роботах, на роботах з особливо шкідливими і особливо важкими умовами праці за списком № 1 та на інших роботах із шкідливими і важкими умовами праці за списком № 2 виробництв, робіт, професій, посад і показників, затверджених Кабінетом Міністрів України,

та за результатами атестації робочих місць, на посадах, що дають право на призначення пенсії за віком на пільгових умовах або за вислугу років, які відповідно до законодавства, що діяло раніше, мали право на пенсію на пільгових умовах або за вислугу років, здійснюється згідно з окремим законодавчим актом через професійні та корпоративні фонди.

У той же час законодавець передбачив, що до запровадження такого пенсійного забезпечення пенсії вказаним особам призначаються відповідно до норм цього Закону, а покриття витрат на виплату і доставку цих пенсій здійснюється у порядку, що діяв до набрання чинності цим Законом.

За змістом статті 23 Закону № 1058-IV спори, що виникають із правовідносин за цим Законом, вирішуються органами Пенсійного фонду та у судовому порядку.

Спір управління Пенсійного фонду України з роботодавцем про стягнення витрат на виплату та доставку пенсій, призначених на пільгових умовах, є публічно-правовим та підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства.

16.2. Частина перша Закону № 1058-IV встановлює, що суми пенсій, виплачені надміру внаслідок зловживань з боку пенсіонера або подання страхувальником недостовірних даних, можуть бути повернуті пенсіонером добровільно або стягуються на підставі рішень територіальних органів Пенсійного фонду чи в судовому порядку.

Право на звернення до суду з позовами про стягнення надміру виплачених коштів впливає з функцій контролю за витратанням коштів цього

фонду, тобто у зв'язку зі здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій. У зв'язку з цим через публічно-правовий характер спірних відносин вирішення таких спорів належить до юрисдикції адміністративних судів.

17. Фонд соціального захисту інвалідів відповідно до пункту 1 Положення про Фонд соціального захисту інвалідів, затвердженого наказом Міністерства соціальної політики України від 14 квітня 2011 року № 129 та зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 28 квітня 2011 року за № 528/19266, є бюджетною установою, діяльність якої спрямовується, координується та контролюється Державною службою з питань інвалідів та ветеранів України.

Відповідно до покладених завдань (пункт 5 цього Положення) цей Фонд, серед іншого, координує та контролює роботу територіальних відділень Фонду соціального захисту інвалідів, у тому числі щодо: збору сум адміністративно-господарських санкцій та пені за невиконання підприємствами, установами, організаціями, у тому числі підприємствами, організаціями громадських організацій інвалідів, фізичними особами, які використовують найману працю, нормативу робочих місць для працевлаштування інвалідів; облік зазначених сум адміністративно-господарських санкцій та пені і використання шляхом надання фінансової допомоги, цільової позики, дотацій на створення спеціальних робочих місць для працевлаштування інвалідів, забезпечення функціонування всеукраїнських, державних, міжрегіональних центрів професійної реабілітації інвалідів і

державних центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів, фінансування заходів, спрямованих на фізкультурно-спортивну реабілітацію інвалідів, фінансування витрат на професійну підготовку, підвищення кваліфікації та перепідготовку інвалідів та інші заходи, визначені законом.

Частина перша статті 20 Закону України від 21 березня 1991 року № 875-ХІІ «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» встановлює, що підприємства, установи, організації, у тому числі підприємства, організації громадських організацій інвалідів, фізичні особи, які використовують найману працю, де середньооблікова чисельність працюючих інвалідів менша, ніж встановлено нормативом, передбаченим статтею 19 цього Закону, щороку сплачують відповідним відділенням Фонду соціального захисту інвалідів адміністративно-господарські санкції, сума яких визначається в розмірі середньої річної заробітної плати на відповідному підприємстві, установі, організації, у тому числі підприємстві, організації громадських організацій інвалідів, фізичної особи, яка використовує найману працю, за кожне робоче місце, призначене для працевлаштування інваліда і не зайняте інвалідом.

Частина дев'ята цієї статті визначає, що спори, які виникають із правовідносин за статтями 19, 20 цього Закону, вирішуються Фондом або в судовому порядку.

Отже, враховуючи публічно-правовий характер цих відносин, такі справи розглядаються адміністративними судами.

18. Прокурорський нагляд є видом державної діяльності прокурора, а тому справи про оскарження постанови прокурора, яка приймається для здійснення перевірки, є адміністративними.

Справи за зверненнями прокурора з підстав, передбачених статтею 23 Закону України від 5 листопада 1991 року № 1789-ХІІ «Про прокуратуру», з огляду на положення частини четвертої статті 50 КАС України також є адміністративними.

19. Відповідно до статті 21 Закону України від 2 вересня 1993 року

№ 3425-ХІІ «Про нотаріат» (далі – Закон № 3425-ХІІ) державне регулювання нотаріальної діяльності полягає у встановленні умов допуску громадян до здійснення нотаріальної діяльності, порядку зупинення і припинення приватної нотаріальної діяльності, анулювання свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю; здійсненні контролю за організацією нотаріату, проведенням перевірок організації нотаріальної діяльності нотаріусів, дотримання ними порядку вчинення нотаріальних дій та виконання правил нотаріального діловодства; визначенні органів та осіб, які вчиняють нотаріальні дії, здійснюють контроль за організацією нотаріату, проводять перевірки організації нотаріальної діяльності нотаріусів, дотримання ними порядку вчинення нотаріальних дій та виконання правил нотаріального діловодства; визначенні ставок державного мита, яке справляється державними нотаріусами; встановленні переліку додаткових послуг правового і технічного характеру, які не пов'язані із вчинюваними

нотаріальними діями, та встановленні розмірів плати за їх надання державними нотаріусами; встановленні правил професійної етики нотаріусів.

Контроль за організацією нотаріату, перевірка організації нотаріальної діяльності нотаріусів, дотримання ними порядку вчинення нотаріальних дій та виконання правил нотаріального діловодства здійснюються Міністерством юстиції України, Головним управлінням юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головними управліннями юстиції в областях, містах Києві та Севастополі.

За змістом цього Закону відмова у видачі свідоцтва про право на заняття нотаріальною діяльністю (стаття 11 Закону), рішення про анулювання свідоцтва про право на заняття нотаріальною діяльністю (стаття 12 Закону), акт про відмову у сертифікації робочого місця (контори) приватного нотаріуса (стаття 25 Закону), наказ про зупинення нотаріальної діяльності приватного нотаріуса (стаття 292 Закону), наказ про припинення нотаріальної діяльності (стаття 301 Закону) можуть бути оскаржені до суду.

Згадані рішення, а також інші рішення, дії чи бездіяльність, прийняті (допущені) Міністерством юстиції України, Головним управлінням юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головними управліннями юстиції в областях, містах Києві та Севастополі під час здійснення повноважень у сфері державного регулювання нотаріальної діяльності, можуть бути оскаржені у порядку адміністративного судочинства.

19.1. Відповідно до частини першої статті 10 Закону № 3425-ХІІ для ви-

значення рівня професійної підготовленості осіб, які мають намір займатися нотаріальною діяльністю, та вирішення питання про анулювання свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю при Міністерстві юстиції України утворюється Вища кваліфікаційна комісія нотаріату.

Згідно з пунктом 3 Положення про Вищу кваліфікаційну комісію нотаріату, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2011 року № 923, основними завданнями комісії є: визначення рівня професійної підготовленості осіб, які мають намір займатися нотаріальною діяльністю; вирішення питання про анулювання свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю.

Частиною одинадцятотою статті 10 Закону № 3425-ХІІ встановлено, що рішення Вищої кваліфікаційної комісії нотаріату може бути оскаржено до суду.

Ці рішення, а також дії чи бездіяльність Вищої кваліфікаційної комісії нотаріату, прийняті (допущені) під час виконання покладених завдань, можуть бути оскаржені в порядку, визначеному КАС України.

20. Згідно з частиною першою статті 60 Закону України від 21 квітня 1999 року № 606-ХІV «Про виконавче провадження» особа, яка вважає, що майно, на яке накладено арешт, належить їй, а не боржникові, може звернутися до суду з позовом про визнання права власності на це майно і про зняття з нього арешту.

Під час вирішення такого спору з'ясуванню підлягають обставини щодо підстав набуття права власності на спірне майно, у зв'язку з чим зазначені вимоги є приватноправовими.

Публічно-правовими є спори між особою, на майно якої накладено арешт у виконавчому провадженні і яка не є боржником у цьому провадженні, та органом державної виконавчої служби – суб'єктом владних повноважень з приводу рішень, дій чи бездіяльності, прийнятих (вчинених) під час проведення опису та арешту майна, що не пов'язані з визнанням права власності на арештоване майно.

21. Згідно зі статтею 9 Закону України від 20 грудня 1990 року № 565-ХІІ «Про міліцію» (далі – Закон № 565-ХІІ) на курсантів, слухачів, ад'юнктів, інших атестованих працівників, у тому числі й викладацького складу навчальних закладів Міністерства внутрішніх справ України, поширюються права і обов'язки, гарантії правового і соціального захисту та відповідальність працівників міліції.

Відповідно до частини першої Закону № 565-ХІІ працівник міліції є представником державного органу виконавчої влади, а тому його служба є публічною.

Згідно з пунктом 6.8 Положення про вищі навчальні заклади МВС, затвердженого наказом Міністерства внутрішніх справ України від 14 лютого 2008 року № 62 «Про затвердження Положення про вищі навчальні заклади МВС», початком проходження служби в органах внутрішніх справ вважається дата, зазначена в наказі про зарахування на навчання до вищого навчального закладу.

Таким чином, навчаючись у вищому навчальному закладі Міністерства внутрішніх справ України, особа проходить публічну службу в міліції.

З огляду на викладене спори з приводу стягнення витрат, пов'язаних з утриманням особи у вищому навчальному закладі Міністерства внутрішніх справ України, підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства.

22. Відповідно до роз'яснень, викладених у постанові Пленуму Верховного Суду України від 12 червня 2009 року № 6 «Про деякі питання, що виникають у судовій практиці при прийнятті до провадження адміністративних судів та розгляді ними адміністративних позовів до судів і суддів», у розумінні положень частини першої статті 2, пунктів 1, 7 і 9 статті 3, статті 17, частини третьої статті 50 КАС України суди та судді при розгляді ними цивільних, господарських, кримінальних, адміністративних справ та справ про адміністративні правопорушення не є суб'єктами владних повноважень, які здійснюють владні управлінські функції, і не можуть бути відповідачами у справах про оскарження їхніх рішень, дій чи бездіяльності, вчинених у зв'язку з розглядом судових справ.

Тобто дії суду (судді), вчинені при виконанні ним своїх обов'язків щодо здійснення правосуддя (самостійного виду державної діяльності, яка здійснюється шляхом розгляду і вирішення у судових засіданнях в особливій, встановленій законом, процесуальній формі адміністративних, цивільних, кримінальних та інших справ), є не управлінськими, а процесуальними, і оскаржуються у порядку, визначеному процесуальними законами.

У порядку адміністративного судочинства можуть бути оскаржені

акти, дії або бездіяльність посадових і службових осіб судів, що належать до сфери управлінської діяльності.

23. Відповідно до частини першої статті 1 Закону України від 26 січня 1993 року № 2939-ХІІ «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» здійснення державного фінансового контролю забезпечує центральний орган виконавчої влади, уповноважений Президентом України на реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю.

Стаття 2 цього Закону передбачає, що головними завданнями органу державного фінансового контролю є: здійснення державного фінансового контролю за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяттям зобов'язань, ефективним використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності у міністерствах та інших органах виконавчої влади, державних фондах, фондах загальнообов'язкового державного соціального страхування, бюджетних установах і суб'єктах господарювання державного сектору економіки, а також на підприємствах, в установах та організаціях, які отримують (отримували у періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування або використовують (використовували у періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно, за дотриманням законодавства на всіх стадіях

бюджетного процесу щодо державного і місцевих бюджетів, дотриманням законодавства про державні закупівлі, діяльністю суб'єктів господарської діяльності незалежно від форми власності, які не віднесені законодавством до підконтрольних установ, за рішенням суду, винесеним на підставі подання прокурора або слідчого для забезпечення розслідування кримінальної справи.

Державний фінансовий контроль забезпечується органом державного фінансового контролю через проведення державного фінансового аудиту, перевірки державних закупівель та інспектування.

З огляду на викладене органи державного фінансового контролю під час здійснення своїх повноважень діють як суб'єкти владних повноважень. Тому всі спори, які впливають із функціональної діяльності цих органів, належать до юрисдикції адміністративних судів.

24. Згідно з пунктом 3 Порядку проведення інспектування Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2006 року № 550, акт ревізії – це документ, який складається особами, що проводили ревізію, фіксує факт її проведення та результати.

Пункт 35 цього Порядку передбачає, що акт ревізії складається зі вступної та констатуючої частин.

У констатуючій частині наводиться інформація про результати ревізії в розрізі кожного питання програми із зазначенням того, за який період, яким способом (вибірковим, суцільним) та за якими документами пере-

вірено ці питання, а також висновок про наявність або відсутність порушень законодавства.

Виявлені допущені об'єктом контролю порушення законодавства, контроль за дотриманням якого віднесено до компетенції контролюючого органу, фіксуються в констатуючій частині акта ревізії з обов'язковим посиленням на норми законів чи інших нормативно-правових актів, які порушено, та зазначенням винних у їх допущенні осіб.

Пункти 45, 46 вказаного Порядку визначають, що у міру виявлення ревізією порушень законодавства посадові особи контролюючого органу, не чекаючи закінчення ревізії, мають право усно рекомендувати керівникам об'єкта контролю невідкладно вжити заходів для їх усунення та запобігання у подальшому. Якщо вжитими в період ревізії заходами не забезпечено повне усунення виявлених порушень, контролюючим органом у строк не пізніше ніж 10 робочих днів після реєстрації акта ревізії, а у разі надходження заперечень (зауважень) до нього – не пізніше ніж 3 робочих дні після надіслання висновків на такі заперечення (зауваження) надсилається об'єкту контролю письмова вимога щодо усунення виявлених ревізією порушень законодавства із зазначенням строку зворотного інформування.

Відповідно до положень підпункту «г» пункту 2 розділу IV Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян в органах державної контрольно-ревізійної служби, затвердженого наказом Головного контрольно-ревізійного управління України від 28 жовтня 2008 року

№ 383, одним із рішень, яке приймають органи державної контрольно-ревізійної служби під час розгляду скарги на рішення, дії (бездіяльність) посадових осіб, перевіряючи законність і обґрунтованість оскаржуваних рішень, дій (бездіяльності) посадових осіб, є рішення щодо скасування повністю або частково акта ревізії, проведеної з порушенням законодавства. Отже, суди повинні мати на увазі, що такий акт також може бути оскаржено до адміністративного суду в порядку, визначеному КАС України.

25. Відповідно до частин першої та другої статті 3 Закону України від 23 лютого 2012 року № 4452-VI «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» Фонд гарантування вкладів фізичних осіб є установою, що виконує спеціальні функції у сфері гарантування вкладів фізичних осіб та виведення неплатоспроможних банків з ринку. Фонд є юридичною особою публічного права.

Оскільки Фонд гарантування вкладів фізичних осіб є державною спеціалізованою установою, яка виконує функції державного управління у сфері гарантування вкладів фізичних осіб, то спори, які виникають у цих правовідносинах, є публічно-правовими та підлягають розгляду за правилами КАС України.

26. Відповідно до статті 7 Закону України від 5 квітня 2001 року

№ 2344-III «Про автомобільний транспорт» забезпечення організації пасажирських перевезень покладається: на міжнародних автобусних маршрутах загального користування – на центральний орган виконавчої

влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері транспорту; на міжміських і приміських автобусних маршрутах загального користування, що виходять за межі території області (міжобласні маршрути), – на центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері транспорту; на приміських і міжміських автобусних маршрутах загального користування, що не виходять за межі території Автономної Республіки Крим чи області (внутрішньообласні маршрути), – на Раду міністрів Автономної Республіки Крим або обласні державні адміністрації; на приміських автобусних маршрутах загального користування, що не виходять за межі району, – на районні державні адміністрації; на автобусному маршруті загального користування прямого сполучення місто Київ – міжнародний аеропорт «Бориспіль» – на Київську міську державну адміністрацію; на міських автобусних маршрутах загального користування – на виконавчий орган сільської, селищної, міської ради відповідного населеного пункту.

Стаття 44 цього Закону встановлює, що організація проведення конкурсу та визначення умов перевезень покладаються на органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування (частина перша).

Для підготовки та проведення конкурсу органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування утворюють конкурсний комітет, до складу якого входять представники відповідних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, централь-

ного органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики з питань безпеки на наземному транспорті, та територіальних органів Міністерства внутрішніх справ України, відповідальних за безпеку дорожнього руху, а також громадських організацій у сфері автомобільного транспорту (частина дев'ята).

Отже, забезпечення організації пасажирських перевезень, організація проведення конкурсу та визначення умов перевезень покладається на вказані вище органи влади. У зв'язку з цим спори, що виникають з приводу виконання цими органами повноважень, є публічно-правовими, тому на них поширюється юрисдикція адміністративних судів.

Відповідно до абзацу третього пункту 2 Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 грудня 2008 року № 1081, конкурсний комітет – це постійний або тимчасовий орган, утворений організатором для розгляду конкурсних пропозицій та прийняття рішення про визначення переможця конкурсу.

Рішення конкурсного комітету, утвореного відповідним органом влади для виконання покладених на останнього повноважень, є управлінським у сфері транспортного обслуговування, а тому підлягає оскарженню у порядку, передбаченому КАС України.

27. Суди повинні враховувати, що вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень або іншим порушен-

ням прав, свобод та інтересів суб'єктів публічно-правових відносин, розглядаються адміністративними судами, якщо вони заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір. Пов'язаними з вимогами про стягнення заробітної плати слід вважати вимоги про відшкодування шкоди, завданої саме невиплатою заробітної плати (грошового утримання).

Суди повинні мати на увазі, що позовна вимога публічних службовців про стягнення заробітної плати (грошового утримання) за час вимушеного прогулу або виконання нижче оплачуваної роботи у зв'язку з незаконним звільненням або переведенням, у тому числі в разі, коли її заявлено окремо від вимоги про поновлення на роботі, підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства, оскільки стосується проходження особою публічної служби.

28. За змістом пунктів 2, 13, 31 Положення про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі, затвердженого постановою Верховної Ради України від 23 червня 1995 року, військове майно – це державне майно, закріплене за відповідними військовими частинами.

У разі умисного знищення, пошкодження, псування, розкрадання, незаконного витрачання військового майна або вчинення інших умисних протиправних дій військовослужбовці та призвані на збори військовозобов'язані несуть матеріальну відповідальність у повному розмірі шкоди, заподіяної з їх вини державі.

У разі якщо до прийняття рішення про стягнення матеріальної шкоди винну в її заподіянні особою було звільнено

в запас чи у відставку або така особа вибула з військової частини, командир (начальник) військової частини у порядку, встановленому чинним законодавством, подає позов до суду на суму заподіяної цією особою шкоди.

Отже, спір з приводу відшкодування матеріальної шкоди, завданої особою державі під час проходження військової служби, є публічно-правовим, а тому підлягає розгляду в порядку, передбаченому КАС України.

29. Згідно зі статтею 39 Закону України від 24 лютого 1994 року № 4004-XII «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» державний санітарно-епідеміологічний нагляд – це діяльність органів державної санітарно-епідеміологічної служби по контролю за дотриманням юридичними та фізичними особами санітарного законодавства з метою попередження, виявлення, зменшення або усунення шкідливого впливу небезпечних факторів на здоров'я людей та по застосуванню заходів правового характеру щодо порушників.

Основними завданнями цієї діяльності є:

нагляд за організацією і проведенням органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та громадянами санітарних і протиепідемічних заходів;

нагляд за реалізацією державної політики з питань профілактики захворювань населення, участь у розробці та контроль за виконанням програм, що стосуються запобігання шкідливому впливу факторів навколишнього середовища на здоров'я населення;

нагляд за дотриманням санітарно-законодавства;

проведення державної санітарно-епідеміологічної експертизи, гігієнічної регламентації небезпечних факторів і видача дозволів на їх використання.

Державний санітарно-епідеміологічний нагляд здійснюється відповідно до Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні, що затверджується Кабінетом Міністрів України, вибірковими перевітками дотримання санітарного законодавства за планами органів державної санітарно-епідеміологічної служби, а також позапланово залежно від санітарної, епідемічної ситуації та за заявами громадян.

Результати перевірки оформляються актом, форма і порядок складання якого визначаються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я.

За змістом статті 43 Закону України від 24 лютого 1994 року № 4004-ХІІ «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» рішення і дії посадових осіб, які здійснюють державний санітарно-епідеміологічний нагляд, можуть бути оскаржені до суду.

Таким чином, органи, установи та заклади державної санітарно-епідеміологічної служби, їхні посадові особи у сфері державного санітарно-епідеміологічного нагляду є

суб'єктами владних повноважень, рішення, дії чи бездіяльність яких можуть бути оскаржені відповідно до КАС України.

30. Відповідно до частини першої статті 267 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-Х адміністративне затримання, особистий огляд, огляд речей і вилучення речей та документів, у тому числі посвідчення водія, ліцензійної картки на транспортний засіб, тимчасове затримання транспортного засобу, відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, а також щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, може бути оскаржено заінтересованою особою у вищестоящий орган (вищестоящий посадовій особі) відносно органу (посадовій особі), який застосував ці заходи, прокуророві або до суду.

Спори, що виникають з приводу застосування цих заходів, мають публічно-правовий характер, оскільки пов'язані зі здійсненням суб'єктами, визначеними у статтях 2341, 2342, 2444, 262, 264, 2651, 2652, 2653, 266 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-Х, владних повноважень, та підлягають розгляду за правилами КАС України.

Головуючий
Секретар Пленуму

І. Х. Темкіжев
М. І. Смокович

(Див.: Офіційний сайт Вищого Адміністративного Суду України <http://www.vasu.gov.ua/>)

ДО УВАГИ АВТОРІВ

Статті, що надсилаються до редакції журналу «Адміністративне право і процес», мають відповідати таким вимогам:

- 1) актуальність;
- 2) постановка проблеми;
- 3) аналіз останніх досліджень і публікацій з цієї проблеми;
- 4) формулювання завдання дослідження;
- 5) виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;
- 6) висновки з цього дослідження;
- 7) список використаних джерел.

Стаття має бути надрукована через 1,5 комп'ютерні інтервали шрифтом Times New Roman 14-го кегля обсягом 10-12 сторінок; обов'язково додається електронна копія матеріалу (програмний редактор Microsoft Word), у окремому файлі – електронне фото автора форматом 4×5,5 з розширенням *.jpg, якості 600*600 dpi.

У верхньому правому куті титульної сторінки рукопису має зазначитися повністю ім'я та прізвище автора (співавторів), місце роботи, вчене звання, науковий ступінь (якщо є) і посада, яку обіймає (ють) автор (співавтори).

Після інформації про автора (співавторів) наводиться назва публікації з вирівнюванням по центру сторінки і прописними літерами напівжирним шрифтом. Стаття має супроводжуватися шифром УДК. Перед викладом статті слід подати точну і стислу анотацію українською, російською та англійською мовами, а також ключові слова вказаними мовами. Бібліографічні посилання у тексті позначаються цифрами у квадратних дужках у порядку зростання. Вони мають чітко відповідати переліку використаних джерел.

Перелік використаних джерел наводиться після статті. Використана література має бути оформлена відповідно до ДСТУ ГОСТ 7.1:2006 «Система стандартів з інформації, бібліотечної та видавничої справи. Бібліографічний запис. Бібліографічний опис. Загальні вимоги та правила складання», що набрав чинності 1 липня 2007 року.

Аспіранти та здобувачі мають подати також рецензію наукового керівника, зазначивши його ім'я, прізвище, по-батькові, науковий ступінь, вчене звання. У журналі друкуються статті, що не були опубліковані раніше.

Редколегія вправі рецензувати, редагувати, скорочувати та відхиляти статті. У разі недотримання зазначених вимог щодо оформлення рукописів редакція залишає за собою право не розглядати їх. Надані для публікації матеріали не повертаються. Редакція не завжди поділяє позицію авторів публікацій. Гонорар за публікацію не сплачується. Передрук статей можливий лише з дозволу редакції.

Наукове видання



Адміністративне **ПРАВО і ПРОЦЕС**

науково-практичний журнал

№ 1 (3)/2013

Відповідальні менеджери: Павло Залізняк, Сергій Коваль

Літературне редагування: Поліна Львова, Ірина Волосенко

Дизайн, верстка та макет обкладинки: Світлана Сілічева

Автори опублікованих матеріалів несуть повну відповідальність за підбір, точність наведених фактів, цитат, економіко-статистичних даних, власних імен та інших відомостей.

Формат 70×100^{1/16}. Ум. друк. арк. 12,75. Наклад 300 прим. Зам. № 03/04.
Гарнітура Times. Папір офсетний. Друк офсетний.
Підписано до друку 03.04.2013 р.

Видавець: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет»
01601, Київ, б-р Т. Шевченка, 14, кімн. 43
тел. (044) 239 32 22; (044) 239 31 72; тел./факс (044) 239 31 28
e-mail: vpc@univ.kiev.ua
<http://vpc.univ.kiev.ua>

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 1103 від 31.10.02

Друк: ФОП Сілічева С. О.
61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 79/1, оф. 3