



ІСТОРІЯ ВІТЧИЗНЯНОГО ТА ЄВРОПЕЙСЬКОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА І ПРОЦЕСУ

**I Міжнародна
НАУКОВО-ПРАКТИЧНА КОНФЕРЕНЦІЯ**

м. Київ, 6 жовтня 2016 року

м. Львів, 11 листопада 2016 року

Київський національний університет імені Тараса Шевченка
Львівський національний університет імені Івана Франка

ІСТОРІЯ ВІТЧИЗНЯНОГО ТА ЄВРОПЕЙСЬКОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА І ПРОЦЕСУ

I Міжнародна науково-практична конференція

м. Київ, 6 жовтня 2016 року
м. Львів, 11 листопада 2016 року

Тези виступів

Харків
ФОП Панов А.М.
2017

УДК 342.9(091)(477+4)(08)
ББК 67.401(4 Укр+4)Я 431

Рекомендовано до друку:

*вченою радою юридичного факультету Київського національного університету
імені Тараса Шевченка (протокол № 5 від 26 грудня 2016 року)*

*вченою радою юридичного факультету Львівського національного університету
імені Івана Франка (протокол № 8 від 27 грудня 2016 року)*

I90 Історія вітчизняного та європейського адміністративного права і процесу: I Міжнародна науково-практична конференція (м. Київ, 6 жовтня 2016 року; м. Львів, 11 листопада 2016 року): Тези виступів / За редакцією д.ю.н., професора В.М. Бевзенка. – Харків: ФОП Панов А.М., 2017. – 444 с.

ISBN 978-617-7293-17-9

У цьому виданні висвітлюються актуальні питання історії та сьогодення адміністративного права і процесу як в Україні, так і в інших країнах.

Зокрема, пропонується аналіз наукової спадщини видатного представника науки адміністративного права Ю.Л. Панейка, досліджуються історичні та сучасні проблеми захисту прав та законних інтересів громадян у сфері публічного управління, становлення та розвитку системи органів публічної адміністрації, реформування інституту публічної служби, адміністративно-правового регулювання в окремих сферах.

Особлива увага приділена дослідженню місця та ролі адміністративної юстиції в системі судової влади в Україні, передумовам захисту в адміністративному судочинстві прав, свобод, інтересів учасників адміністративно-правових відносин, адміністративно-деліктним відносинам тощо.

УДК 342.9(091)(477+4)(08)
ББК 67.401(4 Укр+4)Я 431

© Колектив авторів, 2017
© ФОП Панов А.М.,
обкладинка, 2017

ISBN 978-617-7293-17-9

ШАНОВНІ УЧАСНИКИ ТА ГОСТІ КОНФЕРЕНЦІЇ!

Щиро вітаю вас із відкриттям I Міжнародної науково-практичної конференції «Історія вітчизняного та європейського адміністративного права і процесу»!

Конференція є непересічною подією у науковому середовищі вітчизняних вчених-адміністративістів. Реформи, що відбуваються останніми роками у сфері публічного управління в Україні, потребують ефективних рішень, визначальна роль у пошуку яких належить науці адміністративного права. Євроінтеграційні процеси надають додаткового прискорення зазначеним реформам та обумовлюють необхідність вивчення кращого зарубіжного досвіду, зокрема щодо забезпечення реалізації та захисту прав людини у відносинах з публічною адміністрацією, організації системи публічної адміністрації, реформування публічної служби, ролі адміністративної юстиції тощо.

Наголошуючи на важливості впровадження прогресивних європейських концепцій у вітчизняну площину адміністративного права, не можна залишати поза увагою доробки вітчизняних вчених-адміністративістів, які у різні, нерідко нелегкі часи розвитку нашої держави збагачували науку адміністративного права, досліджуючи ті проблеми, актуальність яких не втрачається і сьогодні. У цьому контексті особливо слід відзначити праці відомого українського вченого-правника, представника наук конституційного та адміністративного права Юрія Панейка.

Сьогодні ми маємо честь бути присутніми на презентації унікального видання «Наука адміністрації й адміністративного права», підготовленого за викладами професора Юрія Панейка вітчизняними науковцями за активної участі викладачів нашого Університету. Користуючись нагодою, дозвольте висловити щирі вдячності колегам, які долучилися до підготовки та видання цієї важливої для науки та практики конституційного та адміністративного права праці. Переконали, що доробки нашого видатного земляка, зокрема щодо концепції поділу влад, напрямів та форм адміністративної діяльності, науки адміністрації, ключових категорій адміністративного права, адміністративного судівництва,

служуватимуть дороговказом для сучасних дослідників проблем адміністративного права та процесу.

Сподіваюся що ця та наступні науково-практичні конференції зроблять істотний внесок у розбудову вітчизняної адміністративно-правової й процесуальної науки, практики та законодавства. Творчої наснаги та подальших успіхів на ниві адміністративного права та процесу!

***І.С. ГРИЦЕНКО,
декан юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України***

ЗМІСТ

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

АНДРЕЄВА О.В.

Правовий режим воєнного стану в Україні
під час Другої світової війни 14

БАРІКОВА А.А.

Право електронних комунікацій на новітньому
історичному етапі інституціоналізації
адміністративного права 19

БЕРЛАЧ А.І.

Щодо повноважень органів та посадових осіб
публічної влади в Україні 24

БЄЛІНГІО В.О.

Права громадян та система їх захисту у публічному
управлінні в Українській державі: від минулого
до майбутнього 30

БОЙКО І.В.

Призначення адміністративного права:
історичний аспект та завдання сьогодення 36

БОНДАРЕНКО Б.О.

Поняття публічної адміністрації в європейській
адміністративно-правовій доктрині 40

ВАЩЕНКО Ю.В.

Проблема незалежності енергетичного регулятора
в Україні крізь призму класичної тріади гілок влади 43

ВАЩУК Н.Ф.

Адміністративно-правове регулювання
у сфері легкої промисловості України 48

ВИДЮК А.В.

Історія адміністративно-правового регулювання
безпеки дорожнього руху 51

ГЛАДУН З.С.

Адміністративне право і охорона здоров'я
населення в Україні 56

<i>ГОРИН І.І.</i> Історія створення та становлення Ради національної безпеки і оборони України	61
<i>ГОРОВЕНКО С.А.</i> Неополіцейстика та її місце в сучасній теорії адміністративного права. Історико-правовий аналіз	66
<i>ГРИГОР'ЄВА А.О.</i> Витоки національної адміністративно-правової науки в університеті Святого Володимира на прикладі діяльності професора М.Х. Бунге	71
<i>ГУБЕРСЬКА Н.Л.</i> Окремі аспекти управління вищими навчальними закладами за законодавством Російської імперії	76
<i>ГУРАЛЬ П.Ф.</i> Професор Юрій Панейко – видатний теоретик місцевого самоврядування	80
<i>ДОРОХІНА Ю.А.</i> Еволюція уявлень про зміст поняття власності у суспільно-правовій думці (за викладами професора Ю. Панейка)	86
<i>ЄСІМОВ С.С.</i> Забезпечення законності під час доставлення громадян у підрозділи Національної поліції у контексті досліджень Ю. Панейка	91
<i>ЗАБОЛОТНА Л.В.</i> До питання співвідношення повноважень працівників дипломатичної служби із суміжними юридичними категоріями	95
<i>ЗАВАЛЬНА Ж.В.</i> Ідея становлення договірного регулювання відносин у працях українських науковців-адміністративістів XX століття	98
<i>ЗАДИРАКА Н.Ю.</i> Інститут публічного майна в докласичний період	102

<i>ЗАЯРНИЙ О.А.</i>	
Історичні витоки формування поняття адміністративного інформаційного правопорушення	106
<i>КІСЕЛИЧНИК В.П.</i>	
Вплив теорії місцевого самоврядування професора Ю. Панейка на становлення та розвиток науки місцевого самоврядування в сучасній Україні	111
<i>КОВАЛЬОВА С.Г.</i>	
Місцева адміністрація Руських земель Великого князівства Литовського в обласних привілеях (XV – початок XVI ст.)	117
<i>КОГУТ О.В.</i>	
Аналіз адміністративних процедур та необхідності їх нормативного закріплення	122
<i>КОСЯК Н.В.</i>	
Щодо питання адміністративно-територіальної реформи в Україні	128
<i>КОТЛЯРЕНКО О.П.</i>	
Зарубіжний досвід функціонування військової поліції як рецепт для України	134
<i>КРАВЧЕНКО О.О.</i>	
Проблеми, пов'язані із незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів в Україні	141
<i>КРАВЧУК В.М.</i>	
Становлення громадського контролю за діяльністю публічної адміністрації в Україні	144
<i>КРЕСІН О.В.</i>	
Елементи методики порівняльно-правового аналізу в працях європейських учених другої половини XVIII – першої третини XIX ст.	148
<i>ЛЕВЧИШИНА О.Л.</i>	
Історичні аспекти становлення інституту саморегулівних організацій в Україні та в зарубіжних країнах	153

<i>МАКАРЕНКО О.Ю.</i>	
Сучасна історія вчення про адміністративне право	156
<i>МАРИНЧАК Є.С.</i>	
Проблеми стягнення простроченої заборгованості суб'єктів господарювання перед державою та територіальними громадами за кредитами з бюджету	160
<i>МАРТИНІВ А.І.</i>	
Спеціальні податкові режими України: поняття та ознаки	166
<i>МАРЦЕЛЯК О.В.</i>	
Конституційна спадщина України та сучасна наука конституційного права	172
<i>МАРЧЕНКО М.В.</i>	
Проблема дискреційних повноважень в публічному праві	175
<i>МЕХ Ю.В., НАСТЮК В.Я., ЧЕРВЯКОВА О.Б.</i>	
Становлення міжнародного механізму захисту персональних даних та проблеми його впровадження в Україні у сфері поліцейської діяльності	181
<i>МИХАЙЛОВСЬКИЙ В.І.</i>	
Генезис суб'єктивних прав внутрішньо переміщених осіб в Україні	186
<i>МИХРОВСЬКА М.С.</i>	
Становлення електронної демократії в Україні	191
<i>МОСКАЛЮК Н.В.</i>	
Удосконалення розподілу функцій органів виконавчої влади в Україні	196
<i>ПРОНЕВИЧ О.С.</i>	
Догматико-теоретичні засади класичного німецького поліцейського права (друга половина XVIII – початок XX ст.)	199
<i>ПАНОВА Г.В.</i>	
Генезис вчення про розсуд суб'єкта публічної адміністрації	204

<i>ПАШИНСЬКИЙ В.Й., ДІХТІСВСЬКИЙ П.В.</i>	
Адміністративно-правові аспекти забезпечення оборони держави в період Київської Русі	209
<i>ПЕЛИПЕНКО О.О.</i>	
Державний устрій та статус чиновника в Німеччині в епоху камералізму та в сучасний період	214
<i>ПЕТРОВА І.П.</i>	
Передумови виникнення адміністративного права як правової галузі і науки	218
<i>ПИРОЖКОВА Ю.В.</i>	
Історіографія дослідження функцій в адміністративно-правовій науці	223
<i>ПУХТЕЦЬКА А.А.</i>	
Європейська адміністративна конвергенція та формування європейського адміністративного права, їх значення для формування принципів адміністративного права наднаціональної підсистеми	228
<i>РАБІНОВИЧ С.П.</i>	
Правове значення ціннісно-конституційних засад в обмеженні адміністративної сваволі (до дискусії з приводу правових поглядів Юрія Панейка)	232
<i>РАДИШЕВСЬКА О.Р.</i>	
Правопис української мови 1928 року та польський юридичний дискурс у праці Ю. Панейка «Наука адміністрації й адміністративного права» (1949)	237
<i>РЕБЕЗЮК В.М.</i>	
Адміністративне законодавство України на шляху гармонізації зі стандартами та вихідними засадами права Європейського Союзу	243
<i>РЕШОТА В.В.</i>	
Система джерел адміністративного права у працях Ю. Панейка	248
<i>СЕМЕНІЙ О.М.</i>	
Доцільність й необхідність існування «розсуду»: загальний екскурс крізь століття й до сьогодні	252

<i>СОЛОДОВА К.Ю.</i>	
Окремі питання становлення та розвитку джерельної бази адміністративного права	257
<i>СОЛОМАХА А.Г.</i>	
Сучасний стан та перспективи запровадження поліцейського права в Україні	260
<i>СОФІНСЬКА І.Д.</i>	
Вплив поглядів Юрія Панейка на розвиток місцевого самоврядування в Україні	265
<i>СТЕЦЮК Н.В.</i>	
Державно-правова доктрина Юрія Панейка	269
<i>ТЕРЕЩУК О.А.</i>	
Джерела делегування повноважень органів публічної адміністрації: трансформація наукових підходів	273
<i>ТОПЧА А.О.</i>	
Поняття європейського адміністративного простору	278
<i>ФЕДЧИШИН С.А.</i>	
Управління закордонними справами як предмет аналізу дореволюційних вчених у галузі адміністративного (поліцейського) права	281
<i>ЦУРКАЛЕНКО Ю.В.</i>	
Історичний аспект визначення категорії «джерела поліцейського права»	286
<i>ЧУПРИС О.И.</i>	
О развитии научных взглядов на систему административного права Республики Беларусь	292
<i>ШАРАЯ А.А.</i>	
Принципи адміністративного права: дослідження у вітчизняній доктрині	296
<i>ШИШКА Ю.М.</i>	
Розвиток адміністративно-правової регламентації рекламної діяльності в Україні	300
<i>ШКОЛИК А.М.</i>	
Використання наукової спадщини Ю. Панейка при викладанні адміністративно-правових дисциплін в Україні з часу проголошення незалежності	305

<i>ЮШКЕВИЧ О.Г.</i>	
Публічна адміністрація часів Гетьманщини	310
<i>ЯНЮК Н.В.</i>	
Історія становлення інституту державної служби та його трансформація на основі європейських стандартів	313
<i>Beata BARAN</i>	
The history of access to public information – Polish regulations in the context of European traditions	318
<i>Kazimierz BANDARZEWSKI</i>	
Znaczenie osobowości publicznoprawnej jednostek samorządu w koncepcji J. Panejki, a współczesne rozumienie tego pojęcia w orzecznictwie i doktrynie prawa polskiego	324
<i>Jarosław DOBKOWSKI</i>	
Metodologia Jerzego Karola Panejki	331

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС

<i>БАБАК М.А.</i>	
Становлення адміністративного судочинства Української Народної Республіки (період Української Центральної Ради)	341
<i>БЕВЗЕНКО В.М.</i>	
Передумови захисту в адміністративному судочинстві прав, свобод, інтересів учасників адміністративно-правових відносин	345
<i>БЕЛІКОВА С.О.</i>	
Питання забезпечення доказів в адміністративному судочинстві	349
<i>БЄЛКІН Л.М.</i>	
Історія змін адміністративного судочинства в Україні як втілення звуження прав громадян (2010–2016 рр.)	354
<i>БЄЛКІН М.Л.</i>	
Застосування рішень Європейського суду з прав людини в адміністративних процесах в Україні. До історії питання	360

<i>ГУРЖІЙ Т.О., ГУРЖІЙ А.В.</i>	
Генезис поняття «адміністративний проступок»	365
<i>ДІХТІЄВСЬКИЙ П.В.</i>	
Адміністративно-деліктні відносини: особливості структури та виникнення в інформаційній сфері	369
<i>ЗАХАРЧЕНКО П.П., СТЕПАНЮК А.Г.</i>	
Адміністраційний Генеральний суд Української Держави (1918 р.): правове та кадрове забезпечення діяльності	374
<i>КОНСТАНТИЙ О.В.</i>	
До питання історії розвитку процесуальних засобів захисту в адміністративній юстиції	380
<i>МАЦЕЛЮХ І.А.</i>	
Генезис поняття «проступок» в історії європейського права	384
<i>МОНАЄНКО А.О.</i>	
Визначення юрисдикції адміністративного суду щодо вирішення справ про зобов'язання органів державної реєстрації прав здійснити реєстрацію зняття обтяжень нерухомого майна	389
<i>МУЗА О.В.</i>	
Актуальні питання формування адміністративно-судового права України	394
<i>ПИСАРЕНКО Н.Б.</i>	
Концепція адміністративного процесу у дослідженнях сучасних вітчизняних науковців	400
<i>СОЛОВ'ЙОВ Б.О.</i>	
Історія органів адміністративної юстиції Франції	406
<i>ТРУШ М.І.</i>	
Періодизація становлення інституту адміністративної юстиції в Україні	411
<i>ФЕДОТОВА Г.В.</i>	
Адміністративні проступки, наближені до кримінальних правопорушень	415

<i>ЦУРКАН М.І.</i>	
Місце і роль адміністративної юстиції в системі судової влади України	419
<i>ЮЖЕКА Р.С.</i>	
Щодо поняття «розумного строку» в адміністративному процесі України	426
<i>ЮРИНЕЦЬ Ю.Л.</i>	
Проблема визначення адміністративної юрисдикції в Україні: до історії питання	429
<i>ЮЩЕНКО Т.В.</i>	
До питання правових засад участі органів місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві Республіки Польща	434
<i>ЯВДОКИМЕНКО Д.Н.</i>	
Понятие объекта и предмета административно-правового спора	439

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

АНДРЕЄВА Олександра Володимирівна
студентка 2 курсу юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ ПІД ЧАС ДРУГОЇ СВІТОВОЇ ВІЙНИ

Актуальність цієї теми обумовлена сучасною загрозою суверенітету, незалежності України, яка продовжує боротьбу за територіальну непорушність, здійснюючи захист як українських земель, так і нації, яка на них проживає. Якщо держава проводить військові дії щодо іншого політико-правового утворення, то, як правило, застосовується практика введення режиму «воєнного стану». Проте, крім захисту громадян у надзвичайних умовах війни, це суттєво обмежує їх конституційні права й запроваджує всеохоплюючий антидемократичний контроль держави й адміністрації над населенням. Таким чином, подібний правовий режим спричиняє негативні наслідки для життєдіяльності суспільства.

Що ж до сучасних нормативних джерел, то відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 р. «воєнний стан» визначений як особливий правовий режим, що вводиться у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності тощо. Він передбачає надання органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози й забезпечення національної безпеки [1]. Питання правових й соціальних наслідків застосування такого правового режиму пропонується розглядати крізь призму історичної спадщини, а саме на прикладі воєнного стану, введеного в роки Другої світової війни.

Введення указом Президії Верховної Ради СРСР «Про воєнний стан» від 22 червня 1941 р. воєнного стану передбачало забезпечення

громадського порядку та державної безпеки методом передачі функцій органів державної влади щодо оборони військовим радам фронтів, армій, військовим округам, а там, де немає рад, – вищому командуванню військових з'єднань. Вони отримали, крім того, повноваження накладати трудову повинність на населення, залучати його до виконання робіт, охорони шляхів сполучення, споруд й інших об'єктів, а також право конфісковувати транспорт у громадян для потреб радянських військ. В той час відбувається посилення централізації, створюються надзвичайні органи управління. Спільною постановою Верховної Ради СРСР, Раднаркому СРСР, ЦК ВКП(б) створено Державний комітет оборони (ДКО). Фактично цей орган зосередив всю повноту влади в країні, при тому, що діяльність Верховної Ради була зведена лише до затвердження бюджету, господарських планів й указів Президії.

ДКО організовував евакуацію промислових підприємств на схід країни, займався кадрами для збройних сил, контролював державні замовлення наркоматів, особливо у сфері військового забезпечення, мав інші функції. Всеохоплюючий характер контролю в державі діяв у створенні й інших надзвичайних органів – міських комітетів оборони. Вони керували підготовкою озброєння, боєприпасів, здійснювали мобілізацію громадян у народне ополчення на місцевому рівні [2].

На місцях військовій владі надавалися права (крім вищезазначених):

- 1) вимагати розквартирування військових частин й організацій;
- 2) встановлювати режим роботи підприємств й організацій. Відразу було заборонено проводити зібрання, мітинги, запроваджена комендантська година, обмежено вуличний рух з правом здійснювати обшуки й затримання підозрілих;
- 3) забороняти вільний в'їзд і залишення місцевості;
- 4) регулювати торгівлю й роботу магазинів, складів, підприємств, а також видавати харчовий пайок населенню за встановленими нормами;
- 5) виселяти за межі місцевості;

б) видавати обов'язкові для населення постанови, за невиконання яких наставала відповідальність у вигляді позбавлення волі на строк 6 місяців чи штрафу до 3000 рублів.

За невиконання розпоряджень й наказів військової влади та інші злочини винні підлягали кримінальній відповідальності за законами воєнного часу. Справи щодо оборони, громадського порядку й державної безпеки вилучалися з судів й вирішувалися воєнними трибуналами. Серед них були справи щодо державних злочинів й розкрадання соціалістичного майна, справи про незаконну закупівлю, продаж й зберігання зброї тощо. Тоталітаризм, всеохоплюючий контроль часів воєнного стану підсилювався тим, що рішення військових трибуналів, та й військової влади загалом не підлягали оскарженню [3].

Як зазначає В.М. Іванов, для посилення контролю органи держбезпеки й внутрішніх справ об'єдналися й створили НКВС. Цей орган мав досить репресивний характер. Прикладом слугує масове знищення політичних в'язнів у тюрмах Західної України з метою уникнення надання джерел корисної інформації агресору. Такі дії відбувалися на постійній основі після видання Сталіним наказу № 270 «Про відповідальність військовослужбовців за здачу в полон і залишення ворогові зброї» від 16 серпня 1941 р. Більш того, за сфабрикованими справами військові трибунали засуджували «неблагонадійних» на смертні вироки. Наказом № 227 «Про заходи щодо зміцнення дисципліни і порядку в Червоній Армії і заборону самовільного відходу з бойових позицій» від 28 липня 1942 р. Сталін санкціонував створення загонів військ НКВС, яким надавалося право розстрілу «у позасудовому порядку».

Зі створенням в Україні організацій ОУН – УПА, метою діяльності яких було звільнення народу від іноземного панування, завданям Радянського Союзу стала боротьба проти них, адже в їх створенні вбачалися не мета захисту від окупаційного режиму гітлерівців, а «шовіністичні» настрої до повалення тоталітарного режиму СРСР. Тому масово проводилися каральні операції із залученням місцевого населення, з якого формувалися «винищувальні батальйони» та «групи сприяння». Внаслідок цього загинули приблизно 100000 вояків УПА [4].

Радянська влада у пропагандистських зверненнях до українського народу наголошувала, що вони є «нащадками хоробрих запорозьких козаків», а відтак – їх славне минуле становить собою приклад і заклик до боротьби з німецьким ворогом. Натомість наслідком ставало залучення більшої частини населення до лав Червоної армії й повертання до проросійської централізаторської політики.

Тяжке становище населення ускладнювалося, крім воєнного стану, режимом військової окупації. Українці опинилися між «двома вогнями»: з одного боку, їх права суттєво обмежувалися радянською владою, з іншого – українська земля ставала сировинним додатком, постачаючи рейху продовольчі й трудові ресурси. Хоч за режиму іноземного загарбання радянська влада не могла повною мірою здійснювати свої функції, юридично українська територія їй все ще підпорядковувалася. Через це населення змушене було підкорятися окупанту, не змінюючи при цьому свого громадянства. Фактично держава, в якій існує й воєнний стан, і окупаційний режим, виконує волю їх обох.

Показовим фактом негативного впливу як агресора, так і нібито законної влади є стан утримання військовополонених. На території України за роки війни було створено 150 концентраційних таборів. При цьому, якщо німці намагалися знищити полонених з Червоної армії, то радянська влада навпаки проводила щодо німців більш гуманну політику. Про це свідчать накази НКВС СРСР «Про порядок утримання та обліку військовополонених у таборах НКВС» від 7 серпня 1941 р. й «Про стан таборів військовополонених» від 15 серпня 1941 р., за якими військовополоненим надавалося гаряче харчування й не допускалося погіршення їх становища. Натомість таке ставлення не поширювалося на полонених червоноармійців, які після повернення на рідну землю утримувалися в ще гірших умовах радянських ГУЛагів [5].

Таким чином, запровадження воєнного стану на українських землях під час Другої світової війни змінило структуру й повноваження державної влади й адміністрації, яким надалися широкі права у сфері управління. Цій перебудові сприяли воєнно-політичні заходи СРСР, спрямовані на розгром ворога. Внаслідок передачі влади військовому керівництву відбулося посилення імперативного методу правового

регулювання в державі, що передбачало запровадження антидемократичних санкцій за правопорушення й забороняло будь-яке оскарження населенням дій адміністрації. Тому санкціонування в сучасній Україні воєнного стану може призвести до аналогічних, як і під час Другої світової війни, порушень прав і свобод людини й громадянина. Отже, на сьогодні залишається актуальним питання забезпечення міжнародної безпеки дипломатичними методами.

Список використаних джерел та посилань:

1. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T150389.html (із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 10 листопада 2015 р. № 766-VIII, від 16 червня 2016 р. № 1420-VIII).

2. Історія держави і права України: Підручник / А.С. Чайковський (кер. авт. кол.), В.І. Батрименко, Л.О. Зайцев, О.Л. Копиленко та ін.; за ред. А.С. Чайковського. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – С. 383–387.

3. Хрестоматія з історії держави і права: Навчальний посібник / Упорядники: А.С. Чайковський (кер.), О.Л. Копиленко, В.М. Кривоніс, В.В. Свистунов, Г.І. Трофанчук. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 526–528.

4. Іванов В.М. Історія держави і права України: Підручник. – К.: КУП НАНУ, 2013. – С. 646–647.

5. Трофанчук Г.І. Історія держави і права України: Навчальний посібник. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К.: Юрінком Інтер, 2016. – С. 499, 502, 506–507.

БАРІКОВА Анна Анатоліївна
*аспірант кафедри адміністративного права
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*

ПРАВО ЕЛЕКТРОННИХ КОМУНІКАЦІЙ НА НОВІТНЬОМУ ІСТОРИЧНОМУ ЕТАПІ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Актуальність питання обумовлена тим, що для України, яка перебуває на початковому етапі систематизації права електронних комунікацій, украй важливо орієнтуватися на здобутки та враховувати прорахунки інших зарубіжних країн, а саме країн – членів Європейського Союзу та країн із розвиненою технологічною інфраструктурою, у тому числі на ринку електронних комунікацій.

Наразі відбувається істотне оновлення традиційної системи адміністративного права. При цьому одним із нових її елементів стає саме галузь права електронних комунікацій. З метою висвітлення світового досвіду систематизації права електронних комунікацій та визначення напрямів його використання в Україні насамперед потрібно звертатися до положень аналітичної юриспруденції. Це зумовлено тим, що світовий досвід систематизації передбачає оновлення змісту джерел права електронних комунікацій, що може вплинути на процес інституціоналізації права електронних комунікацій як галузі у системі адміністративного права.

Як зазначає Г. Гарт, аналітичні дослідження дозволяють поглиблювати розуміння існуючих та знаходити нові факти, оскільки при поясненні понять виявляються відмінності та подібні риси явищ, до яких застосовуються поняття, та інших явищ [1, с. 967]. По суті, на новітньому етапі інституціоналізації адміністративного права при аналізі світового досвіду систематизації права електронних комунікацій з метою його імплементації в українських реаліях потрібно досягти **«граматичної» конвенції текстових положень національної регуляторної бази кожної з країн з українськими правовими рамками**. У цьому контексті можна застосовувати *редукціонізм*, що має підґрунтям постулати неопозитивізму, коли світовий досвід система-

тизації права електронних комунікацій доцільно сприймати крізь призму логічних конструкцій, що складаються з юридичних категорій та які відсилають безпосередньо до практики функціонування ринку електронних комунікацій. Ця теза свідчить про сприйняття правових норм у сфері електронних комунікацій як об'єднаних логічними зв'язками «конвенційних» виразів, що представляють факти з урахуванням загальної парадигми теоретичних постулатів і регуляторних приписів, дедуктивно поєднуючих «конвенційні» вирази щодо електронних комунікацій. У цьому сенсі домінантне становище належить апостеріорній перевірці, коли доцільність імплементації конкретних норм права підтверджується досвідом регулювання відносин між суб'єктами права електронних комунікацій.

Відтак, в Україні за умови систематизації права електронних комунікацій як галузі у системі адміністративного права, що формується на новітньому етапі її модернізації, для визначення шляхів розкриття та запровадження кращих світових практик систематизації необхідно орієнтуватися на *правило визнання на практиці регуляторних приписів у сфері електронних комунікацій*. Як пояснює Г. Гарт, основою такого процесу є концепція «вищого правила визнання, яке є для системи правил поведінки критерієм дійсності» [2, с. 107]. Науковець додає, що правилом визнання є поєднання загальновизнаних соціумом критеріїв дійсності права, що постають як формальні приписи щодо порядку прийняття та ієрархії джерел права [3, с. 102–112]. Тобто має місце причинний зв'язок між змістом актів, які підлягали систематизації в інших країнах світу, і природними умовами діяльності учасників ринку електронних комунікацій. У такий спосіб змістовні критерії дійсності права електронних комунікацій узгоджуються з формальними вимогами позитивного права. При цьому важливим є існування узгодженого вільного зовнішнього та внутрішнього волевиявлення всіх суб'єктів права електронних комунікацій, які усвідомлюють потребу в систематизації джерел права задля оптимізації порядку входження та діяльності на відповідному ринку.

З цього випливає, що на новітньому етапі оновлення історично сформованої системи адміністративного права світовий досвід систематизації права електронних комунікацій потрібно сприймати як засадничий чинник відповідної модернізації. З позицій **аналітичної**

юриспруденції такий процес повинен відбуватися на базі апріорних концептуальних істин і цінностей, коли практика функціонування ринку електронних комунікацій концептуалізується в його джерелах, що підлягають систематизації. У цьому ракурсі В.В. Оглезнев акцентує на тому, що в межах аналітичної юриспруденції «прояснення» мови права через аналіз практики слововживання є основним завданням, від якого залежить якість та ефективність правової системи [4, с. 3]. Відповідно, основоположним методологічним прийомом сприйняття світового досвіду повинен бути лінгвістичний аналіз.

На основі цієї тези можна дійти проміжного висновку, що за критерієм стану джерел національного права електронних комунікацій потрібно виділяти ***країни з оновленою правовою базою*** (Італійська та Фінляндська Республіки, Королівство Данія, Румунія, Федеративна Республіка Німеччина, Кіпр, Республіка Польща, Королівство Бельгія, Республіка Хорватія, Республіка Сербія, Турецька Республіка, Китайська Народна Республіка, Сполучені Штати Америки); ті, що ***перебувають на етапі такого оновлення*** (Австралія (Австралійський Союз), Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії); а також країни з ***усталеними регуляторними підходами*** (Австрійська Республіка, Королівство Нідерландів, Французька Республіка, Швейцарська Конфедерація, Японська Держава (Японія), Канада). У країнах з оновленою правовою базою як існують нові кодекси та закони, так і внесено зміни до вже сформованої правової бази. Натомість усталені регуляторні підходи тяжіють до збереження кодифікованого або розрізненого стану джерел права електронних комунікацій з одночасним внесенням «точкових» змін задля забезпечення можливості входження на світовий ринок електронних комунікацій.

Необхідно зауважити, що для України передумови інституціоналізації права електронних комунікацій як нової галузі в системі адміністративного права та її систематизації мають «двошаровий» характер: фундаментом є необхідність створення уніфікованих умов функціонування ринку електронних комунікацій з урахуванням таких, що узгоджуються з європейською практикою, соціально-економічних стандартів надання електронних комунікаційних послуг та взаємоз'єднання електронних комунікаційних мереж. Поточний рівень систематизації вказаної сфери повинен орієнтуватися на правові рам-

ки, закладені наднаціональним європейським правом (орієнтирами успішності здійснюваної систематизації права електронних комунікацій повинна стати вдала практика зарубіжних країн).

У цьому аспекті потрібно враховувати загальнотеоретичні доктринальні постулати, згідно з якими тільки систематизоване законодавство дає змогу досягти відповідного рівня правової культури та правової свідомості, оскільки ці категорії прямо залежать від рівня впорядкованості законодавства, а відтак – йдеться про необхідність удосконалення існуючого масиву нормативно-правових актів шляхом їх науково обґрунтованого опрацювання з урахуванням об'єктивних потреб суспільного життя [5, с. 108]. Це також дозволяє обґрунтовувати причини зміни історично сформованої системи адміністративного права в частині виділення права електронних комунікацій як окремої галузі в системі адміністративного права, оскільки загальна парадигма діяльності в цій сфері тяжіє до адміністративно-правових регуляторів поведінки учасників ринку електронних комунікацій.

Відповідно, новітній етап інституціоналізації адміністративного права стосується використання в Україні світового досвіду систематизації права електронних комунікацій, що повинно спиратися на **антропологічні засади**, які в історичній перспективі були фундаментом для оновлення предмету адміністративного права в цілому. Як вдало вказує А.Х. Саїдов, антропологічні константи нерозривно пов'язані з відкритістю світу, коли процес становлення людини відбувається у взаємозв'язку як з природним, так і з антропогенним навколишнім середовищем [6, с. 81–82]. Це означає, що антропологія права електронних комунікацій пов'язана з використанням антропо- і соціоцентричних аспектів регламентації діяльності на ринку електронних комунікацій у межах наднаціонального та національного позитивного права електронних комунікацій у відповідних країнах світу. При цьому публічна адміністрація, користувачі мереж і споживачі послуг електронних комунікацій інтегруються в антропологічне предметне поле адміністративного права. Ці суб'єкти в межах емпіричної дійсності виступають як основні суб'єкти систематизації, так і як учасники ринку електронних комунікацій.

Можна констатувати, що національне адміністративне право як галузь наразі зазнає істотних змін, пов'язаних із суцільною інформа-

тизацією всіх процесів державотворення в Україні. Світова практика систематизації права електронних комунікацій як фундаментальний чинник цього процесу сформувалася під впливом традицій правової системи, зовнішніх факторів, таких як оновлені правові рамки наднаціонального права електронних комунікацій, а також сформованої практики відносин на ринку електронних комунікацій. Зазвичай тенденції описаної систематизації передбачали лібералізацію відносин між суб'єктами права електронних комунікацій, консолідацію розрізненого правового масиву за інститутами цієї галузі права та спрощення текстуального виразу джерел права електронних комунікацій. Разом з тим існують країни, що дотримуються консервативного підходу в частині проведення «точкової» систематизації лише з метою забезпечення ефективної діяльності на ринку електронних комунікацій. *Для України* на новітньому історичному етапі інституціоналізації адміністративного права напрями систематизації права електронних комунікацій пов'язані з *традиційним шляхом*, а тому повинні стосуватися кардинального оновлення загальних засад права електронних комунікацій, консолідації його інститутів, розробки стандартів поведінки для учасників ринку електронних комунікацій в предметному полі адміністративного права.

Список використаних джерел та посилань:

1. Hart H.L.A. Analytical Jurisprudence in Mid-Twentieth Century: A Reply to Professor Bodenheimer // University of Pennsylvania Law Review. – 1957. – Vol. 105. – PP. 953–975.
2. Харт Х.Л.А. Концепція права / Пер. з англ. Н. Комарова. – К.: Сфера, 1998. – 231 с.
3. Hart H. The Concept of Law. – Oxford: Oxford University Press, 1961. – 263 с.
4. Оглезнев В.В. Г.Л.А. Харт и формирование аналитической философии права. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 2012. – 216 с.
5. Систематизація законодавства України: проблеми та перспективи вдосконалення: Монографія / Колектив авторів. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. – 220 с.
6. Саидов А.Х. О предмете антропологии права // Государство и право. – 2004. – № 32. – С. 63–69.

БЕРЛАЧ *Анатолій Іванович*
доктор юридичних наук,
професор кафедри адміністративного права
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
заслужений юрист України

ЩОДО ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Модель соціальної гармонії, вираженої через укладення соціального миру, передбачає чіткий та упорядкований механізм регулювання суспільних відносин, що у свою чергу передбачає можливість їх правового забезпечення. Правове забезпечення стає можливим за умови формування системи відповідних органів та посадовців, які б могли захистити та гарантувати умови для реалізації людиною і громадянином своїх прав, свобод та інтересів, запобігти їх порушенню.

Що стосується вказаних суб'єктів, ними є органи державної влади, місцевого самоврядування, їх посадові й службові особи, інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій. Саме таким бачить зміст владних повноважень вказаних суб'єктів законодавець, закріплюючи владні повноваження через владні управлінські функції.

Не заперечуючи реального зв'язку функцій із владними повноваженнями, зазначимо, що ці категорії мають дещо різне змістове навантаження. Так, функція (від лат. *functio* – звершення, виконання) може охоплювати ряд понять; зокрема, з позиції соціології це – роль, яку виконує той чи інший елемент соціальної системи. Тоді як у філософському розумінні це – термін, що вживається для опису діяльності або зв'язку різних категорій [1]. Як бачимо, основний зміст функцій розкривається через діяльність відповідного суб'єкта, у нашому випадку – суб'єкта владних повноважень.

Що стосується поняття «повноваження», то, як наголошують науковці, це – офіційно надане кому-небудь право певної діяльності, ведення справ. Повноваження в теорії управління опосередковують владні відносини між керівним і підлеглим учасниками цих відносин

(тобто це – право керування (управління). Тоді як в теорії держави і права повноваження – засіб впливу суб'єкта на правову поведінку об'єктів.

На думку дослідників сфери управління, повноваження є одночасно і правом, і обов'язком. Особа, яка володіє повноваженням, має певні додаткові можливості, проте може використовувати їх не на свій розсуд, а тільки у формально визначений спосіб. Тому справедливо буде зазначити, що повноваження є обов'язком здійснити (реалізувати, застосувати) конкретне суб'єктивне право.

Що стосується категорії «публічні повноваження», то такими є повноваження органів і посадових осіб публічної (політичної) влади: органів державної влади, місцевого самоврядування. Вони характеризуються невизначено великим числом зобов'язаних осіб, які протистоять володільцеві повноважень.

Нарешті, варто розглянути зміст поняття «владні повноваження», яким є офіційне формально визначене право наділеної владою особи нав'язувати свою волю (приймати рішення, віддавати накази, розподіляти ресурси...) для досягнення бажаних організаційних результатів. Сторонами владних повноважень є суб'єкт влади (державної, релігійної, корпоративної...) та підлеглий об'єкт [2].

Саме такий підхід до розуміння змісту владних повноважень використовують більшість дослідників цієї категорії. Так, зокрема, на думку Р.О. Кукурудз та Т.Ю. Кукурудз, функції становлять собою частину управлінської діяльності, яка здійснюється на основі закону або іншого правового акта органами виконавчої влади притаманними їм методами для виконання завдань державного управління. Досить близьким до цього є розуміння й інших дослідників, а саме І.Б. Коліушка та Р.О. Куйбіди, які розглядають зміст будь-яких владних функцій в рамках діяльності держави чи місцевого самоврядування, що безпосередньо не належать до законодавчих повноважень чи повноважень здійснювати правосуддя [3].

Практично ототожнює поняття функцій зі змістом владних повноважень й інший експерт ЦППР О. Банчук. На його думку, функції слід розглядати як будь-які владні повноваження в рамках діяльності держави чи місцевого самоврядування, що не належать до законодав-

чих повноважень чи повноважень здійснювати правосуддя [4, с. 52, 53].

Розглядаючи істотні ознаки державної влади та інших соціальних інституцій, професор В.М. Бевзенко робить висновок, що управлінські функції, які визначають суб'єкта владних повноважень, набувають якості владних за умови, якщо вони мають офіційний, системний, загальнодержавний та забезпечений заходами державного примусу характер [5, с. 90–91].

Разом з тим варто наголосити, що розуміння змісту владних повноважень через зміст функцій, в тому числі управлінських, не дістає однозначної підтримки науковців, оскільки є й ті, хто не погоджується із вищезазначеним підходом, оскільки він стосується лише сфери здійснення адміністративного судочинства. Більш того, ними наголошується на необґрунтованості висновку експертів ЦППР, оскільки «позаяк очевидно, що названі суб'єкти як такі, що належать до суб'єктів реалізації законодавчої та судової влади відповідно, реалізують владні повноваження, тому мають бути віднесені до кола суб'єктів владних повноважень» [6].

Так, М. Вільгушинський посиляється на Г. Ткач, наукова позиція якої видається йому більш обґрунтованою. Дослідниця, зокрема, пропонує не розглядати характеристики суб'єктів владних повноважень крізь призму категорії «владні управлінські функції», а з'ясовувати їх шляхом визначення ознак поняття «владні повноваження». Під ними Г. Ткач розуміє забезпечену законом вимогу уповноваженого суб'єкта належної поведінки і дій щодо громадян та юридичних осіб. Владним повноваженням, на її думку, притаманні такі ознаки:

- здійснюються уповноваженими суб'єктами...;
- це – веління (наказ, вимога, команда) другій стороні публічних правовідносин...;
- такі повноваження забезпечені законом...;
- мають потужне забезпечення – наявність системи гарантій, які сприяють реалізації повноважень і стабільній діяльності державних органів... [7].

Як бачимо, основний елемент, що гарантує уповноваженим публічним суб'єктам можливість реалізації владних повноважень, є за-

безпеченість їх законом, що власне підтверджується змістом норм ч. 2 ст. 19 Конституції України, які визначають, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [8].

Відтак, можемо стверджувати, що головною умовою законності реалізації владних повноважень публічних суб'єктів є виконання ними зобов'язання діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Але це є, так би мовити, умовою формування ідеальної моделі соціальної гармонії, вираженої через укладення суспільством соціального миру, що передбачає чіткий та упорядкований механізм регулювання суспільних відносин, гарантований можливістю їх правового забезпечення.

Однак буденні реалії життя суттєво відрізняються від такої соціальної моделі, оскільки суспільство не готове (не бажає) перебувати в умовах сприяння реалізації прав та свобод своїх членів. І, що закономірно, чим нижчим є рівень економічного розвитку в суспільстві, тим більшим виявляється рівень нехтування правилами співжиття. Варто наголосити, що вчинення правопорушень притаманне не лише для приватних осіб, а й для суб'єктів владних повноважень, які, так би мовити, не мають права ставити під сумнів офіційну вимогу діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені законом.

Особливі сподівання у питанні дотримання норм Конституції та законів покладаються на діяльність Президента України – гаранта Конституції. Варто наголосити, що перелік владних його повноважень чітко і однозначно визначені в ст. 106 Конституції, і стосуються вони практично всіх сфер суспільного життя. Особливо чітко в Конституції визначені повноваження щодо кадрових призначень. Разом з тим розвиток суспільних відносин, як і власне зміст людського життя кидає виклики, що потребують відповідної реакції з боку державних органів. Саме цим можна пояснити прийняття Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 р., що передбачає створення нового державного правоохоронного органу, на який покладаються функції з попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, від-

несених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових [9].

Законом у ч. 2 ст. 1 визначено, що Національне бюро утворюється Президентом України відповідно до цього та інших законів України. Крім того, в ст. 6 Закону передбачено, що керівництво діяльністю Національного бюро здійснює його Директор, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України в порядку, визначеному цим Законом.

Аналогічна ситуація має місце і щодо інших кадрових призначень, перелік яких не співвідноситься з владними повноваженнями Президента України. Так, згідно з п. 9 Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, затвердженого Указом Президента України від 10 вересня 2014 р., Голова, члени НКРЕКП призначаються на посади та звільняються з посад Президентом України шляхом видання відповідного указу [10].

Як бачимо, повноваження щодо призначення керівника Національного бюро, як власне і щодо його звільнення, віднесено до компетенції Президента України, що у свою чергу не кореспондує нормам ст. 106 Конституції України, які визначають владні повноваження Президента України.

Підтвердженням такої спрямованості в діяльності суб'єктів владних повноважень є також офіційна статистика ВАС України, дані якої свідчать, що за час функціонування в Україні адміністративного судочинства (з 2005 р.) в адміністративних судах було розглянуто близько 10 млн адміністративно-правових позовів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Крім того, про негаразди в системі публічно-правових відносин свідчать і дані щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень в порядку адміністративного провадження.

Таким чином, можна наголосити, що публічні повноваження органів та посадових осіб публічної влади в Україні є зовнішнім виявом їх публічної природи, однак їх зміст і практична спрямованість безпосередньо залежать від усвідомлення кожним суб'єктом своєї ролі у формуванні моделі соціальної гармонії в суспільстві.

Список використаних джерел та посилань:

1. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A4%D1%83%D0%BD%D0%BA%D1%86%D1%96%D1%8F>
2. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F>
3. Коліушко І., Куйбіда Р. Адміністративні суди: для захисту прав людини чи інтересів держави? // Право України. – 2007. – № 3. – С. 3–8.
4. Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар / О.А. Банчук, І.Б. Коліушко, Р.І. Корнута; за заг. ред. Р.О. Куйбіди. – 2-е вид., доп. – К.: Юстініан, 2009. – 976 с.
5. Бевзенко В.М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми: Монографія. – К.: Прецедент, 2010. – 475 с.
6. Вільгушинський М. До питання про сутність та зміст категорії «суб'єкт владних повноважень» // Віче. – 2013. – № 12.
7. Ткач Г. Поняття владного повноваження // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2009. – Вип. 49. – С. 101–105.
8. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
9. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовтня 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 47. – Ст. 2051.
10. Про затвердження Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг: Указ Президента України від 10 вересня 2014 р. // Офіційний вісник України. – 2014. – № 74. – Ст. 2083.

БЄЛІНГІО Валерія Олександрівна
*аспірант кафедри адміністративного права
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*

ПРАВА ГРОМАДЯН ТА СИСТЕМА ЇХ ЗАХИСТУ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ В УКРАЇНСЬКІЙ ДЕРЖАВІ: ВІД МИНУЛОГО ДО МАЙБУТНЬОГО

Аналіз розвитку прав громадян та системи їх захисту на різних історичних етапах має важливе значення для розуміння сучасної системи забезпечення і захисту прав людини в Україні у сфері публічного управління. Погляд на відносини людина-держава в нашій країні поступово змінювався, що пов'язано з визнанням людини, її прав, свобод та інтересів найвищою соціальною цінністю, інтересам якої держава повинна підпорядковуватись.

Вести мову про права людини можна, починаючи з часів первіснообщинного ладу. В рабовласницьких державах Північного Причорномор'я формувалась рабовласницька демократія, в якій існували гарантії захисту права приватної власності, недоторканність та свобода людини від самодержавства [1, с. 11].

У період Київської Русі положення про права людини та їх гарантії закріплювалися в таких джерелах права, як «Руська правда», «Слово про закон і благодать», «Повість минулих літ», «Повчання Володимира Мономаха». Хоча в державі й існувала різниця в обсязі прав різних верств населення, тогочасні джерела все одно передбачали можливості їх захисту. Після утворення Великого князівства Литовського діяла неоднорідна система права. Литовські статuti уніфікували законодавство та закріпили ідею суверенності народу та держави, принцип рівності всіх перед законом, захисту прав людини з боку держави [4, с. 60–61].

Важливу роль для захисту прав громадян відіграла перша українська конституція – «Конституція Пилипа Орлика», ухвалена в квітні 1710 р. в період існування Гетьманщини. Дія документа була спрямована на встановлення демократичних основ діяльності держави; він також закріплював низку прав громадян у сфері публічного управлін-

ня. Важливим було положення про обмеження влади гетьмана Генеральними Радами, на яких мали вирішуватися найважливіші питання державного та суспільного життя і на яких мав бути присутнім широкий загальний представників різного рангу з місць [6, с. 17].

Передбачалося створення Генерального суду, який мав діяти незалежно від гетьмана. Докладно закріплювалися норми, що стосувалися публічного управління та визначали діяльність вищих органів влади на принципах демократизму і колегіальності. Крім прав, в Конституції вказувалися гарантії їх забезпечення. Відповідно до ст. 10 гетьман повинен був стежити за тим, щоб народ не надто поневолювали; встановлювався вільний набір на будь-яку державну посаду [1, с. 12]. Відтак, Конституція Пилипа Орлика увібрала найкращі європейські правові надбання щодо забезпечення та захисту прав громадян у публічному управлінні, але, на жаль, на практиці застосування не дістала.

Кінець XVII – початок XX ст.ст. є періодом входження українських земель до складу Російської та Австро-Угорської імперій. На цьому етапі помітну роль у становленні ідей захисту прав громадян в Україні зіграли політичні концепції М. Грушевського, В. Винниченка, О. Кістяківського, М. Драгоманова, Р. Лашенка та інших. Зокрема, М. Грушевський обстоював ідею народовладдя, наголошував на перевазі інтересів громадян над інтересами держави. О. Кістяківський – відомий професор Київського університету – пропагував надання людині демократичних прав, зокрема права на збори й створення товариств, участі у загальному виборчому процесі, права народу брати участь в управлінні – наприклад, у прийнятті бюджету, тощо. Стосовно права народу на участь в публічному управлінні, то, з одного боку, вчений зазначав, що представник будь-якого прошарку населення повинен мати доступ до центральної державної влади і управління. З іншого боку, вирішувати політичні проблеми зможуть, на його думку, лише ерудовані, грамотні люди, які мають освіту і достатні знання [6, с. 21].

Перемога Лютневої революції 1917 р. створила умови для розвитку прав громадян та системи їх захисту, але не призвела до очікуваних результатів. Українські громадяни не змогли реалізувати свої права в повному обсязі, а діяльність представницьких органів спрямо-

увалася, насамперед, на захист власної державності та базових прав українців [6, с. 21].

У період відродження української національної держави приймаються 4 Універсали Української Центральної Ради. Із прийняттям III Універсалу розпочалося формування власної правової системи. Закріплювалася система місцевого самоврядування, утверджувалися демократичні права і свободи, встановлювалося право користуватися місцевими мовами у відносинах з різними установами, проголошувалася свобода слова, зборів, страйків тощо [2, с. 327; 6, с. 22]. IV Універсалом, хоча й було проголошено незалежність УНР, проте його дія спрямовувалася на надання допомоги соціально незахищеним верствам населення та постраждалим від війни [6, с. 22].

29 квітня 1918 р. Малою Радою було ухвалено Конституцію, в якій були закріплені права громадян. Нею проголошувалася рівність громадян; жодна людина не могла бути затримана на території України без рішення суду; гарантувалася свобода слова, право на об'єднання у організації, на страйки, на участь у державному і місцевому управлінні; надавалося право всім громадянам УНР, які досягли 20 років, на прийняття участі у виборах до будь-яких державних та місцевих органів. Позбавлення прав громадянина УНР допускалося лише за постановою Суду Республіки [6, с. 22]. Таким чином, можна констатувати, що Конституція УНР задекларувала значний перелік прав громадян, що дає можливість говорити про її демократичну природу.

29 квітня 1918 р. на з'їзді українських хліборобів П. Скоропадського було проголошено Гетьманом України. Для цього недовгого періоду притаманне скорочення прав і свобод громадян. Проте Гетьманом було прийнято закон «Права і обов'язки українських козаків і громадян», в якому закріплювалися: право на свободу думки; право українських громадян (козаків) на організацію мирних зібрань і об'єднання в межах, що не суперечать законові, без зброї; право на особисту недоторканність тощо [6, с. 23–24]. Але реальний стан захищеності прав і свобод громадян в цей період був далеким від номінального, оскільки влада в Україні була залежною від німецько-австрійської влади.

На сході відбувалося становлення України як радянської республіки. На III Всеукраїнському з'їзді Рад 10 березня 1919 р. була за-

тверджена перша Конституція УСРР, яка не відповідала демократичним засадам, хоча і включала розділ, присвячений правам і обов'язкам трудящих, що мав декларативний характер [6, с. 24].

З 1922 р. Україна як частина Союзу Радянських Соціалістичних Республік стикається з потребою врегулювати нові відносини, що зумовлює переходи від однієї Конституції до іншої. В положеннях кожної наступної Конституції розширювалося коло прав громадянина в публічному управлінні, проте виключно «на папері». Конституції УРСР не відображали реального стану справ; багато норм про права не діяли взагалі. Розділ 10 Конституції УРСР 1937 р. мав назву «Основні права й обов'язки громадян». В ньому було задекларовано свободу слова, зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, свободу відправлення релігійних культів та інші права [2, с. 460]. Але насправді всі ці права були ілюзією в умовах тоталітарного режиму. В той час, коли проводяться масові репресії над власними громадянами, важко вести мову про систему захисту їх прав. Навіть порядок розміщення розділів в Конституції УРСР відверто демонстрував місце прав громадян: з 13 розділів, присвячених державі та її органам, тільки 10-ий був відведений правам громадян. Таким чином, можна підсумувати, що Конституція УРСР 1937 р. була суто демагогічною стосовно прав українського народу. Демократичні норми не відповідали реаліям та потребам тоталітарної держави. Репресії, що здійснювалися в СРСР, повністю заперечували існування прав і свобод радянських громадян.

У повоєнний час УРСР розвивалась на тлі гуманізації міжнародного життя, тому проблема прав людини набула першочергового значення. Зобов'язання, що їх взяв на себе СРСР як член і засновник ООН, сприяли розбудові законодавства в галузі прав людини. Проте зобов'язання не завжди виконуються державами, що, у свою чергу, не всіх влаштовує. Так, в 60-ті роки XX століття виник правозахисний дисидентський рух, який було піддано репресіям. Переслідування громадян на ґрунті релігії, критики діяльності уряду обумовлювали необхідність вжиття захисних заходів з їх боку у формі звернень, заяв, прохань, протестів проти порушення свободи совісті [6, с. 26].

20 квітня 1978 р. Верховна Рада УРСР в Конституції проголосила Республіку соціалістичною загальнонародною державою, яка ви-

ражає волю та інтереси суспільства. Джерелом влади визнавався народ [2, с. 580]. Проте система поглядів на відносини людина-держава не змінилася. Держава так і залишалась на першому місці, а права людини залежали безпосередньо від неї [1, с. 13].

З 1985 р. в СРСР відбуваються докорінні зміни. М. Горбачов проголосив курс на прискорення соціально-економічного розвитку країни (перебудову) [2, с. 610]. Громадянам надали права, проте у сфері публічного управління вони були зведені нанівець. Домінування комуністичної партії в сфері публічного управління не давало громадянам можливості впливати на процеси управління державою.

Новий етап розвитку України як самостійної, суверенної держави ознаменував собою стрімкий розвиток системи захисту прав громадян, в тому числі в публічному управлінні. Найвизначнішим досягненням стало прийняття Верховною Радою Конституції України в ніч з 27 на 28 червня 1996 р.

В чинній Конституції України правам і свободам громадян та їх гарантіям відведено належне місце. Уже в її преамбулі згадується, що Верховна Рада України дбає про забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя [5]. В ст. 3 закріплено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а забезпечення прав і свобод особи є головним її обов'язком [5]. Розділ II Конституції присвячений правам та свободам людини і громадянина, що гарантуються і не можуть бути скасовані. У Конституції закріплено політичні права громадян, зокрема право на об'єднання у політичні партії та громадські організації, право брати участь в управлінні державними справами, право на письмові або особисті звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів тощо [5]. Важливим є і те, що в Конституції закріплені гарантії прав і свобод, зокрема: право на судовий захист (ст. 8), право на самозахист (ст. 55), на звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (ст. 55), Президента України; право на звернення за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних

організацій, членом чи учасником яких є Україна, після використання всіх національних засобів (ст. 55).

Таким чином, проаналізувавши історичний шлях зародження та становлення інституту прав громадян та системи їх захисту у публічному управлінні, можна зробити висновок, що рівень забезпечення та захисту прав людини і громадянина залежить від рівня прогресивності, розвиненості, цивілізованості держави. Прийняття Конституції України було визначною подією, яка посприяла утвердженню прав і свобод громадян, в тому числі в сфері публічного управління, та стала фундаментом для формування системи засобів їх захисту. Проте закріплення навіть найбільш демократичних норм не призводить до їх автоматичного виконання та дотримання. Права і свободи, які не втілюються в життя, стають звичайною «вивіскою» та імітацією існування інститутів їх правового захисту. Вважаю, що нарешті права людини мають стати стрижнем в діяльності держави, а не лише розділом Конституції. А Основний Закон України, у свою чергу, має стати головним знаряддям захисту прав людини у будь-якій сфері.

Список використаних джерел та посилань:

1. Заворотченко Т.М. Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини й громадянина в Україні: Монографія. – Дніпропетровськ: Видавництво Дніпропетр. нац. ун-ту, 2007. – 256 с.
2. Іванов В.М. Історія держави і права України: Навчальний посібник. – К.: Атіка, 2007. – 728 с.
3. Каменська Н.П. Історія розвитку інституту звернень до публічної адміністрації на українських землях // Право України. – 2013. – № 6. – С. 276–281.
4. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Права людини і громадянина в Україні: Навчальний посібник. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 332 с.
5. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Лазур Я.В. Забезпечення прав і свобод громадян України у сфері публічного управління: адміністративно-правовий механізм: Монографія. – К.: Четверта хвиля, 2010. – 284 с.

БОЙКО Ірина Володимирівна
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

ПРИЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ ТА ЗАВДАННЯ СЬОГОДЕННЯ

Адміністративне право як галузь права у своєму розвитку та становленні пройшло кілька етапів, кожен з яких мав свої особливості, що визначали його основне призначення в різні періоди.

Так, спочатку суспільні відносини державно-управлінського характеру регулювалися приписами, що їх вивчала наука камералістика. Вже в XVI – XVII ст. університети австрійських і німецьких земель викладали навчальну дисципліну «Камералістику». Предмет регулювання цієї галузі був достатньо широкий: економічні відносини, політика, поліцейська діяльність, фінанси, аграрна справа, гірнична справа й мануфактура. В цілому метою регулювання суспільних відносин у наведених сферах було забезпечення потреб у фінансуванні королівських і княжих дворів, утримання чиновників і військових.

Згодом з цієї науки виокремилося поліцейське право. Поліцейська діяльність охоплювала собою такі сфери: релігія, звичаї, охорона здоров'я, харчування, публічний порядок і спокій, дорожнє господарство, торгівля тощо. Поліцейські статuti й інструкції мали на меті підтримувати правосуддя, порядок, добробут, а також погоджувати інтереси окремих спілок і об'єднань із суспільними інтересами. Основним призначенням поліцейського права слід вважати примноження суспільного добробуту й скарбниці країни.

У другій половині XIX ст. на українських землях, які входили до складу Російської імперії, спостерігається перетворення поліцейського права на адміністративне. Така трансформація пов'язана зі скасуванням кріпацтва та наділенням селян деякими правами у відносинах з представниками держави. Норми адміністративного права вже не тільки регулюють діяльність суб'єктів публічного управління, а й закріплюють права приватних осіб у відносинах з такими суб'єктами.

Згодом уявлення про основне призначення адміністративного права змінюється в бік розуміння того, що людина має становити основну цінність для держави. Так, у 1917 р. відомий вчений А. Єлістратов стверджував, що предметом адміністративного права є, насамперед, не адміністративна діяльність, а система правовідносин, що складаються між владою та громадянами. В іншій частині світу американський учений Е. Фройд у 1928 р. зазначав: «Адміністративне право – це право, що контролює адміністрацію, а не право, створене адміністрацією». Саме ці засадничі позиції стали основою для розвитку адміністративного права в країнах Європи та США.

Натомість в Україні за радянських часів уявлення про адміністративне право зводилося його розуміння як права державного управління, в якому людина займала місце підвладної особи. Навіть юридичні школи вміщували в навчальну дисципліну «Адміністративне право» переважно інформацію про владні приписи, обов'язкові для приватних осіб, адміністративний примус, адміністративну відповідальність. Питанням реалізації прав і свобод громадян, їх забезпечення, захисту порушених прав приділялось украй мало уваги.

З часів проголошення незалежності України й законодавець, і науковці стали переоцінювати погляди на призначення адміністративного права та його роль у демократичній правовій державі. Адже саме таку державу прагнуть побудувати громадяни України.

Засадничою ідеєю адміністративного права, безперечно, має бути положення, зафіксоване в ст. 3 Конституції України: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави». Цінність людини для держави охоплюється поняттям «верховенство права». Верховенство права закріплено рядом законів України як основний принцип діяльності державних органів, їх посадових і службових осіб. До таких належать закони України «Про державну службу», «Про Національну поліцію» та деякі інші. Це означає, що в Україні відбувається зміщення акцентів у розумінні основного призначення адміністративного права з такого, що покликано забезпечувати ін-

тереси держави, на таке, що забезпечує механізми реалізації та захисту прав приватних осіб, а також діяльність суб'єктів публічного управління, спрямовану на задоволення публічних (а не тільки державних) інтересів.

У зв'язку з цим слід навести позицію авторів навчального посібника «Загальне адміністративне право» Р.С. Мельника та В.М. Бевзенка щодо мети адміністративного права. Вона, на їх думку, полягає у створенні юридичних умов для гарантування органами публічної влади, насамперед суб'єктами публічної адміністрації, прав та свобод людини і громадянина, реалізація яких відбувається у сфері публічного адміністрування. Серед основних завдань адміністративного права науковці називають конкретизацію прав та свобод приватних осіб, які можуть реалізовуватися у сфері публічного адміністрування (реалізація конституційної формули «утвердження прав і свобод людини»); формування досконалих механізмів реалізації прав і свобод людини і громадянина у сфері публічного адміністрування (реалізація конституційної формули «забезпечення прав і свобод людини»); поліпшення механізмів контролю інституцій громадянського суспільства за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації; удосконалення інституту юридичної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації [1, с. 60].

Таким чином, адміністративне право знаходиться на трансформаційному етапі свого розвитку, який характеризується процесами перебудови системи знань, що їх охоплює адміністративне право, спрямованими на втілення ідеї служіння держави потребам людини. Цей процес вимагає, по-перше, концептуального обґрунтування, в основу якого має бути покладено положення ст. 3 Конституції України. По-друге, в науці адміністративного права центральне місце мають зайняти проблеми основного призначення адміністративного права і визначення характеру відносин між суб'єктами публічного управління та приватними особами. Безперечно, до системи адміністративного права належать, зокрема, інститути адміністративної процедури, адміністративного примусу, адміністративної відповідальності. Ці інститути складаються з норм, що здебільшого передбачають імперативний спосіб врегулювання правовідносин. У цих сферах діяльності державних органів необхідно створити оптимальний механізм гаран-

тування публічного інтересу й забезпечення прав і свобод конкретної приватної особи. Нарешті, особлива відповідальність має бути покладена на законодавця, який приймає законодавчі акти, що регулюють відносини публічно-управлінського характеру. В законотворчій діяльності пріоритетом, покладеним в основу розроблення проектів нормативно-правових актів, слід визнати верховенство права, що у свою чергу передбачає пріоритетність прав і свобод людини.

Список використаних джерел та посилань:

1. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. – К.: Ваїте, 2014. – 376 с.

БОНДАРЕНКО Богдан Олегович
студент 2 року навчання ОРК «Магістр»
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

ПОНЯТТЯ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В ЄВРОПЕЙСЬКІЙ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІЙ ДОКТРИНІ

У зв'язку з неоднозначним тлумаченням терміна «публічна адміністрація» як в українській, так і в європейській адміністративно-правовій доктрині, та, відповідно, нез'ясованістю суті цієї правової категорії та її юридичної природи, на сьогодні актуальним стає питання визначення поняття публічної адміністрації в європейській адміністративно-правовій доктрині.

У європейській адміністративно-правовій доктрині публічна адміністрація дістає первинне вираження в англійській та французькій термінології, відповідно як *public administration* та *administration publique*. Публічна адміністрація в українському законодавстві здебільшого розглядається як державне управління, що є надто звуженим її розумінням порівняно з європейською доктриною. Історичні витoki цього явища пов'язані, у свою чергу, зі звуженим розумінням цієї категорії в радянській та пострадянській науках. Відтак, для уникнення цього в подальшому використовуватимемо термін «публічна адміністрація».

Загалом, можна виокремити кілька підходів до розуміння категорії публічної адміністрації в європейській доктрині:

- публічна адміністрація як певна діяльність адміністративного характеру та спрямування, що здійснюється відповідними суб'єктами в інтересах суспільства;

- публічна адміністрація як певна сфера, в якій відбувається управління та діяльність адміністративного характеру, що здійснюється відповідними суб'єктами в інтересах суспільства;

- публічна адміністрація як сукупність відповідних суб'єктів (органів, установ організацій), які наділені відповідними повноваженнями, наданими для реалізації адміністративної функції в інтересах суспільства.

Е.Н. Трубецької наголошує, що публічна адміністрація становить собою певну квазікатегорію, є «штучною особою» [1]. Його позиція полягає в тому, що публічна адміністрація створена задля досягнення цілей, що виходять із інтересів суспільства та не можуть бути досягнуті окремими індивідами самостійно. Водночас наділення публічної адміністрації певними повноваженнями та обов'язками пов'язане з існуванням реального суб'єкта, але публічна адміністрація є збірним поняттям та не до кінця відображає реальність ознак такого суб'єкта. Таким чином, за Е.Н. Трубецьким, який вважає, що така теорія фікцій загалом розроблена Савіньї, публічна адміністрація є певною «штучною особою».

Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи № R (84) 15 від 18 вересня 1984 р. щодо публічної відповідальності визнає публічною владою:

- будь-яку установу публічного права (в тому числі державу, регіональні та місцеві органи державної влади, незалежні публічні підприємства);

- будь-яких фізичних осіб під час виконання ними повноважень, делегованих їм відповідними органами [2].

На думку А.А. Пухтецької, це зумовлено тим, що саме від ефективності діяльності публічної адміністрації у державах – членах ЄС насамперед залежить забезпечення практичної реалізації прав і свобод громадянина, а також однакове розуміння й ефективне застосування *aquis communautaire* [3].

Вважається, що значна кількість суб'єктів публічної адміністрації обумовлена поширеністю та всеохоплюючим характером адміністративно-правових відносин, без яких не обходиться публічна влада в державі, не реалізуються суб'єктивні публічні права приватних осіб [4].

Отже, можна констатувати, що публічна адміністрація є дуже широкою, надскладною правовою категорією, зміст якої тлумачиться відповідно до законодавства та правової традиції окремих країн. Загалом вважається, що в зміст категорії включаються сфера, органи та власне діяльність адміністративного характеру, що здійснюється відповідними суб'єктами в інтересах суспільства. До таких органів належать будь-які установи публічного права (у тому числі держава, ре-

гіональні та місцеві органи державної влади, незалежні публічні підприємства) та будь-які фізичні особи під час виконання ними повноважень, делегованих їм відповідними органами.

Список використаних джерел та посилань:

1. Трубецкой Е.Н. Энциклопедия права (1908) / Філософія та енциклопедія права в Університеті Святого Володимира: У 2 кн. – Кн. 2 / Уклад.: І.С. Гриценко, В.А. Короткий; за ред. І.С. Гриценка. – К., 2011. – С. 345.

2. Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe № R (84) 15 relating to public liability [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.coe.int

3. Пухтецька А.А. Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права: Монографія / Відп. ред. В.Б. Авер'янов. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2010. – 140 с.

4. Загальне адміністративне право: Підручник / І.С. Гриценко, Р.С. Мельник, А.А. Пухтецька та інші; за заг. ред. І.С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – 568 с.

ВАЩЕНКО Юлія В'ячеславівна
доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

ПРОБЛЕМА НЕЗАЛЕЖНОСТІ ЕНЕРГЕТИЧНОГО РЕГУЛЯТОРА В УКРАЇНІ КРІЗЬ ПРИЗМУ КЛАСИЧНОЇ ТРИАДИ ГІЛОК ВЛАДИ

В умовах європейської інтеграції України одним із основних завдань є забезпечення адаптації законодавства України у сфері енергетики до законодавства Європейського Союзу (далі – ЄС). Зокрема, директивами та регламентами Третього енергетичного пакету передбачено вимоги щодо правового статусу національних регуляторних органів у сфері електроенергії та природного газу, передусім щодо забезпечення його незалежності у процесі здійснення регуляторних повноважень від будь-якого публічного та приватного інтересу.

Як свідчить досвід держав – членів ЄС, забезпечення незалежності енергетичних регуляторів від інших державних органів здійснюється шляхом закріплення організаційної та/або функціональної незалежності.

Енергетичним регулятором в Україні є Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі – НКРЕКП). Правовий статус НКРЕКП закріплений у Законі України «Про природні монополії» (ст. 11) [1] та конкретизований в інших актах законодавства України. Зауважимо, що згідно із зазначеним Законом НКРЕКП має статус державного колегіального органу. Виходячи з положень законодавства України можна зробити висновок, що енергетичний регулятор в Україні не входить до жодної з гілок влади, тобто наділений не тільки функціональною, а і організаційною незалежністю. На наш погляд, такий підхід враховує особливості правової природи незалежного регуляторного органу, який поєднує квазізаконодавчі, квазівиконавчі та квазісудові функції. Проте з цього приводу серед науковців та практиків точаться дискусії, обумовлені різним тлумаченням положень ст. 6 Конституції України

[2]. Так, зазначеною статтею передбачено, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Згідно з ч. 2 вказаної статті органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України. На підставі останнього положення нерідко робиться висновок про можливість існування в Україні виключно органів законодавчої, виконавчої та судової гілок влади. Саме зазначений аргумент використовується на користь висновку про доцільність включення енергетичного регулятора до системи органів виконавчої влади, як це і було в Україні досить тривалий час.

Однак, на нашу думку, більш обґрунтованим є підхід, згідно з яким у системі органів державної влади можуть існувати органи, які не належать до жодної з класичних гілок влади. І в цьому контексті дуже переконливою видається позиція В.Б. Авер'янова. Аналізуючи положення ще проекту Конституції України, вчений акцентує на проблемі «класичної» тріади гілок влади: «При цьому важливо зрозуміти, що, так би мовити, «класична» тріада гілок влади – законодавча, виконавча і судова – не охоплює вичерпно всіх існуючих видів державних органів. Адже доктрина «поділу» будується на деяких узагальнених (типових) функціях держави. Разом з тим реальна організаційна структура держави детермінується не лише одним цим фактором. Вона обумовлюється також більш конкретними функціями та завданнями, що впливають із життєвих потреб організації державного та суспільного життя країни. Тому поряд з державними органами, які більш-менш співпадають з «класичними» гілками влади, існують органи, що мають змішаний, перехідний або наскрізний характер (наприклад, президент, органи прокуратури).

Останнє твердження дозволяє побачити певну обмеженість конституційного положення частини другої ст. 6 проекту, де не враховані державні органи, які прямо не визначені органами законодавчої, виконавчої або судової влади. Оскільки можливе помилкове тлумачення, що на інші державні органи вимога конституційної законності не поширюється, було б правильно тут замість видових характеристик органів використати узагальнюючий термін «органи державної влади» [3, с. 117].

Як справедливо зазначає В.М. Шаповал, сучасна характеристика ідей поділу влад у розвинутих країнах спирається на різні тлумачення їх змісту. Ці тлумачення суттєво відмінні, і їх можна пов'язати з існуючими формами державного правління. Більш того, різні тлумачення поділу влад знаходять своє втілення у різних формах правління і відбивають власне факт існування таких форм [4, с. 4–5]. Вчений аналізує два основні підходи до тлумачення поділу влад. Традиційне тлумачення, зауважує В.М. Шаповал, передбачає майже ізольованість кожної з них, відсутність між ними широких і тісних функціональних взаємовідносин. Відповідне тлумачення, на думку науковця, визнає поділ влад як жорсткий. При цьому вчений обґрунтовано акцентує на тому, що воно пов'язане саме з президентською республікою і найбільш наближене до змісту вчення Монтеस्क'є [4, с. 5].

Однак поширеним є й інше тлумачення поділу влад, за яким останні повинні тісно співробітничати і навіть переплітатись. Таке тлумачення, на думку В.М. Шаповала, відповідає природі парламентарних форм правління. Більш того, як зазначає вчений, у країнах з такими формами правління поняття поділу влад піддається корективам, або навіть заперечується. Багато теоретиків не вбачають необхідності у жорсткому поділі влад. Вони посилаються на притаманне практиці цих країн явище – часткове злиття або частковий розподіл функцій органів законодавчої і виконавчої влади, що призводить до так званого змішування влад [4, с. 6]. Як наслідок, вважає В.М. Шаповал, конституційна практика встановлює положення, котре називають «частковим злиттям персоналу»: членами уряду можуть бути тільки депутати парламенту. Іншими словами, одна і та сама особа бере участь у реалізації як законодавчої, так і виконавчої влади. Такий стан передбачається конституціями переважної більшості країн з парламентарними (парламентарно-монархічною і парламентарно-республіканською) формами правління, а також із змішаною республіканською формою. Він аж ніяк не відповідає вимогам жорсткого поділу влад, які, навпаки, передбачають неприпустимість поєднання депутатського мандата і членства в уряді [4, с. 6].

На підставі аналізу сучасних підходів до розуміння теорії поділу влад В.М. Шаповал обґрунтовано акцентує на тому, що на практиці йдеться, по суті, не про поділ влад або влади, а про розділення, розпо-

діл владних функцій між вищими органами держави, підкреслюючи, що тим самим формулу «поділ влад» можна без особливих застережень замінити на формулу «розподіл владних функцій» [4, с. 7]. На наш погляд, заслуговує на підтримку також висновок науковця про те, що сказане не заперечує значущості ідей поділу влад, що слугують основою для створення загальних гарантій демократичної організації суспільства і держави [4, с. 7].

Ю.С. Шемшученко також акцентує на тому, що перелік гілок влади, охоплюваний формулою «законодавча, виконавча і судова влади», є неповним [5, с. 126], визнаючи існування державних органів, які неможливо віднести до якоїсь із зазначених гілок влади. Аналізуючи наукові підходи до розуміння доктрини поділу влад, вчений звертається до позиції М. Коркунова, який вважав, що державна влада за своєю природою не допускає розділення, та пропонував замінити вчення про поділ влади вченням про «спільність владування». З точки зору Ю.С. Шемшученка, заслуговують на підтримку такі тези, покладені в основу наведеної позиції: 1) про поділ не влади, а функцій виконання єдиної влади; 2) не тільки про розподіл, а й про взаємодію функцій [5, с. 127].

Враховуючи зазначене, вважаємо більш обґрунтованим вести мову саме про розподіл функцій влади та, відповідно, про можливість існування в Україні державних органів, що не належать до жодної з гілок влади, а також про доцільність віднесення до зазначеної групи Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Однак, з метою уникнення неоднозначного тлумачення, положення Конституції щодо закріплення тріади гілок влади підлягають удосконаленню у процесі конституційної реформи, що відбувається в Україні.

Список використаних джерел та посилань:

1. Про природні монополії: Закон України від 20 квітня 2000 р. № 1682-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 30. – Ст. 238.
2. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

3. Авер'янов В.Б. Вибрані наукові праці / Упорядники: О.Ф. Андрійко (кер. авт. кол.), В.П. Нагребельний, Л.Є. Кисіль, Ю.С. Педько, В.А. Дерещ, А.А. Пухтецька, А.В. Кірмач, Л.В. Люлька; за заг. ред. Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійко. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. – 448 с.

4. Шаповал В.М. Вищі органи сучасної держави. Порівняльний аналіз. – К.: Програма-Л, 1995. – 136 с.

5. Шемшученко Ю.С. Вибране. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2005. – 592 с.

***ВАЩУК Наталія Федорівна**
старший науковий співробітник
відділу розроблення та вдосконалення
форми одягу науково-дослідної лабораторії
спеціального транспорту та форменого одягу
Державного науково-дослідного інституту МВС України*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ЛЕГКОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ УКРАЇНИ

У контексті реформування загальних засад адміністративно-правового регулювання в Україні на сучасному етапі і, як наслідок, модифікації всіх елементів механізму відповідного регулювання, серед яких чільне місце посідає об'єкт, актуальності набуває питання визначення легкої промисловості як окремого об'єкту адміністративно-правового регулювання, виділення специфічних рис, окреслення принципів, мети, функцій, завдань, кола суб'єктів, форм і методів адміністративно-правового регулювання в галузі, а також обґрунтування пріоритетів подальшого розвитку відповідної підгалузі економіки, вдосконалення правових (зокрема адміністративно-правових) засад її державного регулювання.

Наукова новизна відповідного дослідження полягає в удосконаленні розуміння поняття об'єкту адміністративно-правового регулювання у сфері легкої промисловості як системи конституційно-правових норм, що визначають теоретико-правові засади функціонування галузі. Для цілей цього дослідження об'єкт адміністративно-правового регулювання становлять суспільні відносини у сфері легкої промисловості.

Легка промисловість як об'єкт адміністративно-правового регулювання – це підгалузь промисловості, до складу якої входять: текстильна промисловість, швейна промисловість, шкіряно-взуттєва промисловість, хутрова промисловість, галантерейна промисловість, трикотажна промисловість, художній промисел, а також виробництво супутніх виробів, що здійснюють систематичну виробничу, науково-дослідну, господарську діяльність у сфері суспільного виробництва, яка спрямована на виготовлення, реалізацію та забезпечення товарами легкої промисловості суспільних та особистих потреб.

На думку М.В. Горшенева та Т.І. Таховича, правове регулювання – це сукупність різноманітних форм і засобів юридичного впливу держави на поведінку учасників суспільних відносин, що здійснюється в інтересах всього суспільства або певного колективу чи особистості з метою підпорядкування поведінки учасників суспільних відносин, що здійснюються в інтересах усього суспільства або певного колективу чи особистості, окремих суб'єктів, встановленому в суспільстві правопорядку. Т.І. Тахович зазначає, що сферою правового регулювання є ті суспільні відносини (економічні, політичні, культурні, національні, релігійні та інші), які потребують правового впливу. Ці відносини становлять предмет правового регулювання, є вольовими, об'єктивно потребують впливу з боку держави та мають чітко визначений зміст [1, с. 297; 2, с. 688].

Таким чином, у вузькому розумінні адміністративно-правове регулювання у сфері легкої промисловості – це впорядковувачий цілеспрямований вплив держави на суспільні відносини у сфері організації та функціонування легкої промисловості, межі та суть якого зумовлені міжгалузевим характером, та який полягає в організації ефективної діяльності легкої промисловості та контролю за її розвитком.

Сучасна система управління базується, з одного боку, на вдосконаленні та зміцненні зв'язків у процесі виконавчої та розпорядчої діяльності між органами виконавчої влади різних ланок, а з іншого, – на децентралізації, розширенні самостійності підприємств і установ у вирішенні всіх питань. Центральні та місцеві органи влади не мають права здійснювати безпосереднє управління підвідомчими підприємствами, втручатися в їх виробничу і господарську діяльність, оскільки їх основне призначення – регулювання і координація діяльності у відповідних галузях. З цих позицій державні підприємства і установи, незважаючи на збереження своєї відомчої належності, зміцнили свої позиції як суб'єкти цивільно-правових відносин і ринку; їх вже не можна розглядати як організаційні ланки єдиної системи управління відповідною галуззю.

Вирішальним кроком у встановленні засад здійснення державного управління стала Конституція України, яка визначила систему і загальні повноваження органів виконавчої влади, порядок їх утворення і реорганізації, а також у загальному вигляді закріпила структу-

ру економіки, соціально-культурної та адміністративно-політичної діяльності. Важливим для врегулювання управлінських відносин є прийняття Закону України від 27.02.2014 р. № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України».

Безперечно, активна законодавча підтримка може стати дієвим інструментом структурної перебудови та підвищити ефективність і конкурентоспроможність національного виробництва в галузі легкої промисловості. Програми і законодавчі акти, що розробляються сьогодні в Україні, мають сприяти розвитку промислових комплексів країни, проте вони не повною мірою відповідають державній концепції розвитку промисловості.

Список використаних джерел та посилань:

1. Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. – М.: Юридическая литература, 1972. – 258 с.

2. Зайчук О.В., Засць А.П., Журавський В.С. Теорія держави і права. Академічний курс / За ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.

ВИДЮК Альона Вікторівна
студентка 3 курсу
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

ІСТОРІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

Необхідність правового регулювання безпеки дорожнього руху виникла з того часу, як людина почала переміщатися за допомогою коня, а згодом і возів. Під час руху екіпажів та пішоходів виникали конфлікти, які зумовили необхідність здійснення нагляду і контролю, а в деяких випадках – і покарання порушників. Так, першим відомим в історії правителем, який запровадив правила дорожнього руху, був Гай Юлій Цезар. У Стародавньому Римі одним із засобів пересування були колісничі. Цезар видав закон, відповідно до якого жінки Риму не мали права керувати колісницями, на вулицях запроваджувався односторонній рух, а за дотриманням правил слідували спеціально призначені службовці. Із часом державна влада почала здійснювати адміністративно-правове регулювання безпеки дорожнього руху. Пропонуємо розглянути, як розвивалися ці процеси на території України і в державах, до складу яких вона входила.

Ще у XVII ст. Петро I видав пряму вказівку про дотримання безпеки дорожнього руху, в якій заборонив їздити без візниць на конях, без засобів управління. У 1718 р. у Російській імперії були створені поліцейські органи, відтоді контроль за дотриманням безпеки на дорозі був покладений на поліцію. Уже в той час були встановлені не лише правила, якими слід керуватися, а й покарання за їх порушення. Так, цариця Анна наказувала їздити тільки на загнущаних конях: *«Зі всіляким побоюванням та обережністю, смирно! Неслухів бити батогом і засилати на каторгу»*. А в указі імператриці Катерини II зазначено: *«На вулицях ямщикам в жодному разі не кричати, не свистіти, не дзвеніти і не бринькати»*.

Наприкінці XVIII ст. з'явилися перші прототипи автомобіля. Їздили вони дуже повільно і викликали у багатьох критику і насмішки. В Англії було запроваджено правило, за яким попереду кожного ав-

томобіля повинна була іти людина з червоним прапором або ліхтарем і попереджати зустрічні карети і вершників. А швидкість руху не повинна була перевищувати 3 кілометри на годину; крім того, водіям заборонялося подавати попереджувальні сигнали.

У той час у багатьох містах Російської імперії, в тому числі на українських землях, існували наступні розпорядження: *«Когда случится подъехать к перекрестку, тогда ехать еще тише и осматриваться во все стороны, дабы кому повреждение не учинить или с кем не съехаться»*; *«На мостах через реки карет не обгонять, а ехать, напротив, порядочно и нескоро»*. У 1809 р. імператором Олександром І був виданий маніфест «Настанови про управління водними і сухопутними сполученнями», яким було створено транспортну поліцію; було також створено 10 транспортних округів, відповідно до яких були сформовані поліцейські команди. Їхнім завданням була охорона вантажів та забезпечення безпеки на водному й гужовому транспорті [3, с. 58–59].

У 1883 р. була видана «Інструкція городовим Московської поліції». Вона вручалася кожному городовому, який зобов'язаний був завжди мати її при собі й керуватися нею. З часом положення Інструкції використовувалися для регулювання дорожнього руху не лише у Москві, а й на українських землях, насамперед у великих містах, таких як Київ, Харків, Чернігів. 30 із 144 параграфів Інструкції присвячувалися *«дотриманню порядку і безпеки на тротуарах, дорогах і бульварах»*. Інструкція 1883 р. регулювала безпеку дорожнього руху так: *«Спостерігати, щоб при їзді вулицями керуючі конями: не їздили навипередки (не заборонено об'їжджати тих, що тихо їдуть); при спуску під гору, на перехрестях і перед тими, хто переїжджає та переходить вулицю, стримувати коней; надавали шлях хрестовим ходам, похоронним та іншим процесіям, частинам військ, а за нестачі місця для проїзду – зупинятися, поки не прослідують; не їздити на конях невв'язаних; взимку не їздити на санях без підрізів, що перешикоджують розкату (означене не поширюється на селянські вози)»* [2, с. 23–27].

На початку ХХ століття кількість автомобільного і гужового транспорту продовжувала зростати, тому була обмежена швидкість руху – спочатку до 12 верст на годину (12,84 км/год.), а в 1907 р. – до

20 (21,4 км/год.). Тоді і виник жезл, за допомогою якого поліція регулювала дорожній рух. У 1908 р. «Московские ведомости» писали: *«Чинам полиции на некоторых постах, более бойких по движению улиц, присвоены короткие белые трости для регулирования движения и безопасности пешеходов. Постовой городской в случае надобности остановит экипаж или целый ряд экипажей поднимает трость вверх по направлению останавливаемого движения. Все возницы по этому знаку немедленно и беспрекословно должны останавливаться и продолжать движение тогда, когда трость будет опущена»*. Далі коротка біла тростина отримала смугасте забарвлення, щоб бути більш помітною [2, с. 39–44].

У 1893 р. у Франції з'явилися перші правила для автомобілістів. Спочатку в різних країнах були різні правила, що було дуже незручно. Тому в 1909 р. на Міжнародній конференції в Парижі була підписана Конвенція з автомобільного руху, що встановила єдині правила для всіх країн. Ця Конвенція запровадила перші дорожні знаки («Нерівна дорога», «Круті повороти», «Залізничний переїзд» і «Пересічення доріг», а також встановила обов'язки водіїв і пішоходів. У 1949 р. Організацією Об'єднаних Націй (ООН) була прийнята Конвенція про дорожній рух і Протокол про дорожні знаки і сигнали. Метою Конвенції було сприяння розвитку і безпеці дорожнього руху в усіх країнах. До Конвенції приєдналася більшість розвинутих країн світу, у тому числі Радянський Союз (1959 р.), що сприяло уніфікації національних документів щодо правил дорожнього руху [4, с. 41–53].

Перші єдині для всієї країни «Правила руху по вулицях міст, населених пунктів і дорогам СРСР» були запроваджені в 1961 р. З часу введення Правил у 1973 р. в СРСР відбулися значні зміни в практиці організації дорожнього руху, змінилося законодавство про відповідальність у сфері дорожнього руху. Також саме в цей час вперше було введено обмеження швидкості руху у містах – 60 км/год. [1, с. 67–75].

У 60 – 70-ті роки ХХ століття приймалося багато нормативно-правових актів, які регулювали адміністративну відповідальність взагалі й адміністративну відповідальність водіїв автотранспортних засобів зокрема. Одні нормативно-правові акти встановлювали відповідальність за конкретні проступки, інші регулювали процесуальні пи-

тання притягнення до адміністративної відповідальності. Особлива увага приділялася керуванню транспортними засобами у стані алкогольного сп'яніння. Згідно із Указом Президії Верховної Ради Української РСР 1985 р. «Про заходи з посилення боротьби проти пияцтва і алкоголізму, викоренення самогоноваріння» за керування транспортними засобами у стані сп'яніння передбачалася відповідальність у вигляді позбавлення права керування транспортним засобом на строк від одного року до трьох років [1, с. 84–90].

Нещодавно згідно із Законом від 7.07.2016 р. № 1446-VIII були внесені зміни до чинного КУпАП, внаслідок яких посилено відповідальність за керування транспортними засобами у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції. Передбачається відповідальність у вигляді накладення штрафу на водіїв у розмірі шестисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з позбавленням права керування транспортними засобами на строк один рік. Статистика, однак, невтішна: за даними Управління безпеки дорожнього руху, за цей рік в Україні сталося 72208 ДТП, серед яких 1215 випадків, коли через керування у нетверезому стані постраждали люди, а 150 із них загинуло. Натомість у Швеції кількість ДТП, особливо з причин керування у стані сп'яніння, – одна з найнижчих в Європі, та й відповідальність значно суворіша. Закон передбачає відповідальність у вигляді позбавлення волі на строк до шести місяців. У випадку зі вмістом алкоголю в крові на рівні більше 1,0 проміле водієві вже загрожує позбавлення волі на строк до двох років. Можливо, і Україні варто запозичити досвід Швеції.

Повертаючись до нормативного регулювання безпеки дорожнього руху після здобуття Україною незалежності, постановою Кабінету Міністрів України від 31 грудня 1994 р. були затверджені Правила дорожнього руху, й були вони засновані на союзних Правилах, хоча при розробці насамперед бралися до уваги вимоги Конвенції про дорожній рух 1968 р., досвід ряду європейських країн, деяких зі штатів США та Австралії. У 2001 р. були розроблені нові Правила дорожнього руху, і сьогодні вони діють в редакції від 4.11.2015 р.

Отже, протягом багатьох століть адміністративно-правове регулювання безпеки дорожнього руху удосконалювалося. Утворювалися

різні органи, видавалися укази, інструкції, положення та закони у сфері регулювання дорожнього руху. Сьогодні Україна запозичує досвід інших країн у цій сфері управління, однак нам потрібно прагнути не лише досягти європейських стандартів, а й реалізувати їх положення на практиці. Так, більше року тому було встановлено новий вид адміністративного стягнення – штрафні бали, факт правопорушення мав би встановлюватися технікою, щоб не було зловживань правоохоронними органами та корупції у цій сфері. І водіям замість штрафів, оплата яких для багатьох з них є зовсім не відчутною, мали б нараховуватися штрафні бали. Однак камери для фіксації правопорушень майже ніде не встановлені, штрафні бали не нараховуються...Тому і сьогодні нам ще є до чого прагнути у адміністративно-правовому регулюванні безпеки дорожнього руху.

Список використаних джерел та посилань:

1. Алехин А.П. Административная ответственность за правонарушения на транспорте. – М.: Юридическая литература, 1967. – 112 с.
2. Короп Н.І. Безпека дорожнього руху. – Запоріжжя: Дике Поле, 2008. – 126 с.
3. Гуржій О.В. Відповідальність за адміністративні проступки проти безпеки дорожнього руху як об'єкт наукових досліджень // Адміністративне право і процес. – 2012. – № 1. – С. 56–66.
4. Ярова Р.В. Адміністративна відповідальність спеціальних суб'єктів – водіїв автотранспортних засобів: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2016. – 233 с.

ГЛАДУН Зіновій Степанович
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент Львівського торговельно-
економічного університету,
заслужений юрист України

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ОХОРОНА ЗДОРОВ'Я НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ

Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері охорони здоров'я населення в Україні як наукова і практична проблема належить до малодосліджених тем науки українського адміністративно-права. Адміністративно-правове регулювання суспільних відносин є лише одним з видів нормативно-правового регулювання, що здійснюється за допомогою адміністративно-правових норм як загального, так і спеціального характеру. Адміністративно-правовому регулюванню підлягають суспільні відносини публічного характеру щодо надання медичної допомоги й проведення заходів з охорони як громадського, так й індивідуального здоров'я.

До цієї сфери належать відносини щодо організації охорони здоров'я населення, створення й діяльності як системи охорони здоров'я в цілому, так і окремих її ланок та медичних закладів, установ, зокрема щодо їх ліцензування та акредитації, здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду за умовами життя, праці та відпочинку населення, зокрема за чистотою і безпекою питної води, продуктів харчування, виробничої та житлової гігієни та санітарії; відносини, що виникають у сфері підготовки медичних і фармацевтичних працівників, допуску їх до професійної діяльності щодо надання медичної допомоги і медичних послуг; визначення та закріплення прав людини і громадянина, зокрема пацієнтів, у сфері охорони здоров'я; порядку надання різних видів та різного рівня медичної допомоги; проведення різноманітних медичних процедур і маніпуляцій, зокрема медичного огляду і медичного обстеження; видачі документів і передачі інформації щодо стану здоров'я пацієнта; здійснення державного і громадського контролю у цій сфері тощо.

Донедавна основним методом адміністративно-правового регулювання вважався імперативний, який передбачав прямий владний

вплив на учасників суспільних відносин без права вибору варіанта їх поведінки [1, с. 77]. В сучасних умовах метод адміністративного права все більше набуває рис «публічно-сервісних відносин», які передбачають не односторонній вплив уповноваженого суб'єкта на підвладний об'єкт, а їх двосторонню взаємодію, тобто використання в адміністративному праві диспозитивного методу правового регулювання [2, с. 28]. Прийняття довгоочікуваного Закону України «Про обов'язкове державне соціальне медичне страхування», зміцнення юридичної самостійності медичних закладів і розширення системи договірних відносин у цій сфері мало б посилити застосування засобів адміністративно-диспозитивного регулювання відносин між громадянами (пацієнтами) і закладами охорони здоров'я чи медичними працівниками (надавачами медичних послуг).

Особливість адміністративно-правових норм, які діють у цій сфері, полягає у їх змісті, що його становлять права і обов'язки учасників цих відносин, якими є, по-перше, фізичні та юридичні особи, по-друге, – заклади охорони здоров'я, медичні та фармацевтичні працівники, органи державної влади та місцевого самоврядування; в окресленому колі регульованих відносин – відносини у сфері охорони індивідуального і громадського здоров'я; у спеціальних суб'єктах прийняття цих норм, особливо КМУ і МОЗ України та низки інших урядових органів державного управління; у їх **об'єктах**, якими є здоров'я людини і здоров'я населення, правовий статус людини і громадянина у цій сфері, зокрема права і обов'язки пацієнтів, модель і система охорони здоров'я населення в країні, система її фінансування, заклади охорони здоров'я та їх матеріально-технічна база, медична допомога та її види, забезпечення її якості, професійна діяльність медичних і фармацевтичних працівників та ін.

Окремою групою правових норм, які приймає і затверджує МОЗ України, є правила і норми щодо здійснення професійної медичної діяльності і надання медичної допомоги. Це – величезна кількість різноманітних правил, положень, списків, інструкцій, настанов та ін. Серед них особливе місце займають протоколи лікування окремих хвороб, які встановлюють порядок надання медичної допомоги (визначають симптоми відповідного захворювання та його діагностування,

послідовність дій і процедур медичного персоналу, лікарські засоби, що застосовуються при лікуванні саме цієї хвороби, та ін.).

Суспільні відносини, які виникають у сфері громадського здоров'я і за своїм характером є публічними, регулюються нормами переважно адміністративного права, набуваючи рис та характеру адміністративних правовідносин. Підвидом відносин у сфері охорони здоров'я є медичні відносини, які співвідносяться з першими як загальне й окреме.

Головною ознакою цих правовідносин є нерівність сторін: вони будуються за схемою «влада – підпорядкування», де одна з них наділена певними владними повноваженнями, а друга – підвладна їй (наприклад, МОЗ України і медичний заклад чи медичний працівник). Їх об'єктом є здоров'я населення та його стан, організація надання медичної допомоги, здійснення заходів щодо охорони здоров'я населення, організація протиепідемічних заходів і здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду та ін. Однак у цій сфері зустрічаються також і публічно-сервісні відносини, до яких належать відносини, які виникають на основі адміністративно-правових норм, що передбачають порядок видачі МОЗ України ліцензій на право здійснення медичної практики, присвоєння кваліфікаційних категорій медичним працівникам, видачі довідок про стан здоров'я особи, проведення акредитації медичних закладів та ін.

Об'єктами адміністративно-правового регулювання відносин у сфері охорони здоров'я є: здоров'я населення країни та його стан; модель і система охорони здоров'я населення; кількість та мережа медичних закладів, стан їх матеріально-технічного забезпечення, рівень фінансування; наявність достатньої кількості медичних і фармацевтичних працівників, належних умов доступу населення до медичної допомоги; мережа і якість шляхів сполучення, використання транспортних засобів загального і спеціального призначення; сучасні різноманітні засоби зв'язку, в тому числі Інтернет; умови і спосіб життя населення, його матеріальний рівень, чистота довкілля, наявність якісних продуктів і спосіб харчування людей тощо. Причому саме ці останні – умови і спосіб життя людей – справляють найбільший вплив на їх здоров'я (до 50%), в той час як добре функціонуюча служба медичної допомоги визначає стан здоров'я населення лише на 8–10%.

Суб'єктами адміністративно-правового регулювання відносин у сфері охорони здоров'я є вищі, центральні і місцеві органи державної влади і органи місцевого самоврядування. За спрямуванням владних повноважень їх можна розділити на органи загальної та галузевої (спеціальної) компетенції.

Важливим напрямом діяльності у цій сфері є державний і громадський контроль. Засобом громадського контролю за діяльністю закладів охорони здоров'я могло б стати запровадження при них **громадських наглядових рад**, до складу яких мали б увійти представники місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, провідні фахівці з різних сфер життя, представники ЗМІ, місцевих політичних сил і громадських організацій, які могли б здійснювати громадський контроль за діяльністю адміністрації медичних закладів, за використанням фінансових і матеріальних ресурсів, брати участь у розгляді заяв і скарг пацієнтів на якість медичного обслуговування.

За період незалежності України було, в основному, сформовано нормативно-правову базу з питань охорони здоров'я, до складу якої входять понад **5,5 тис.** законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів. МОЗ України за участю інших центральних органів виконавчої влади у співпраці з ВР України та КМУ провело значну роботу з розробки і прийняття підзаконних відомчих актів, з яких понад **3,5 тис.** – це санітарні правила і норми. Щороку МОЗ України приймає кілька десятків наказів нормативного характеру, які реєструються в Міністерстві юстиції України. Так, у 2010 р. Міністерство видало 832 накази (в 2009 р. – 1103), з яких 62 – спільно з іншими центральними органами виконавчої влади, 35 наказів було зареєстровано в Міністерстві юстиції України.

Чинне законодавство України про охорону здоров'я, перебуваючи в активній стадії свого розвитку, ще не становить цілком завершенної системи – йому притаманна нестабільність, воно містить окремі суперечливі положення, значну кількість прогалин і має еkleктичний характер; у правових нормах відсутня чітка термінологія – одні й ті самі поняття у різних актах законодавства визначаються по-різному (наприклад, «медичний огляд» і «медичне обстеження», «медична допомога» і «медичні послуги»), що є наслідком відсутності єдиної док-

трини правового регулювання відносин у цій сфері, єдності поглядів законодавця і планомірності законотворчого процесу. На розгляді у ВР України та КМУ перебувають кілька важливих законопроектів щодо питань охорони здоров'я населення. Серед них найважливішим є проект Закону України «Про обов'язкове державне соціальне медичне страхування», прийняття якого мало би призвести до зміни всієї системи охорони здоров'я населення України й до формування нового типу організаційно-економічних та організаційно-правових відносин у цій сфері.

Висновки

1. Сфера застосування норм адміністративного права в процесі правового регулювання відносин щодо охорони здоров'я населення буде розширюватися.

2. Кількість адміністративно-правових норм, незважаючи на домінування цивільно- і господарсько-правових норм, буде невпинно зростати.

3. В умовах міжнародної інтеграції і глобалізації всіх суспільних відносин, формування єдиної державної політики і законодавства у сфері охорони здоров'я населення неможливе без врахування і гармонізації їх з нормами міжнародного та європейського права у цій сфері.

Список використаних джерел та посилань:

1. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У 2-х т. – Т. 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – 584 с.

2. Авер'янов В. Предмет адміністративного права: нова доктринальна оцінка // Право України. – 2004. – № 10. – С. 28.

ГОРИН Ірина Іванівна
*аспірант кафедри адміністративного права
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*

ІСТОРІЯ СТВОРЕННЯ ТА СТАНОВЛЕННЯ РАДИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ

Ситуація, яка останнім часом склалася на території України, привернула увагу наукової спільноти до інститутів, що забезпечують національну безпеку та оборону в Україні. Адже Україна, перебуваючи в стані неоголошеної війни, повинна повною мірою реалізовувати свій оборонний потенціал задля забезпечення безпеки населення та встановлення миру на своїй території.

Відповідно до Конституції України Рада національної безпеки і оборони (далі – РНБО) України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України; відповідно, вона здійснює координацію й контроль діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони (ст. 107). При цьому під національною безпекою і обороною слід розуміти конкретний напрям діяльності, пов'язаний з упередженням, виявленням та подоланням того, що деструктивно впливає на стабільне існування країни, її громадян, важливих суспільних і державних інституцій [1].

Укази, розпорядження Президента України та закони України є головним джерелом дослідження. Комплексного наукового дослідження історичного розвитку і становлення з цієї теми немає; можна зазначити лише працю В.І. Цоклан. Науковець здійснив спробу висвітлити структуру державного органу в контексті конституційно-правового статусу РНБО [11, с. 90–93].

Проблема національної безпеки і оборони та ідея створення РНБО з'явилися та розглядаються фактично з моменту проголошення незалежності України. Про це свідчать, зокрема, такі нормативно-правові акти: укази Президента України «Про Раду національної безпеки України» від 15 січня 1992 р. № 41; «Про Раду національної безпеки України» від 1 липня 1992 р. № 357; «Про Положення про Раду національної безпеки при Президентові України» від 23 серпня 1994 р.

№ 469; «Про зміни у складі Ради національної безпеки та Президії Ради національної безпеки» від 14 вересня 1995 р. № 842 тощо.

Указом Президента України від 30 серпня 1996 р. № 772 відповідно до статті 107 Конституції України утворено Раду національної безпеки і оборони України замість Ради оборони України та Ради національної безпеки України, які працювали у період з 1991 до 1996 рр.

Раду оборони України було утворено постановою Верховної Ради України від 11 жовтня 1991 р. № 1658-ХІІ. Згідно з Положенням про Раду оборони цей орган було визначено як вищий державний орган колегіального керівництва питаннями оборони і безпеки України, який утворювався з метою захисту суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності та недоторканності республіки, вироблення стратегії і постійного вдосконалення політики у сфері оборони і державної безпеки, всебічної наукової оцінки характеру військової загрози, ефективного контролю за виконанням завдань держави та її інститутів із підтримання обороноздатності України на рівні оборонної достатності. Очолював Раду оборони відповідальний секретар [5].

До складу Ради оборони згідно з постановою Верховної Ради України від 9 квітня 1992 р. № 2261-ХІІ входили Президент України – Голова Ради оборони України, Голова Верховної Ради України, Прем'єр-міністр України, Перший заступник Голови Верховної Ради України, Міністр закордонних справ України, Міністр оборони України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр машинобудування, військово-промислового комплексу і конверсії України, Голова Служби безпеки України, Командуючий Національною гвардією України, Командуючий Прикордонними військами України [3].

Згідно з Тимчасовим положенням про Раду національної безпеки України, затвердженим розпорядженням Президента України від 3 липня 1992 р. № 117, Раду було визначено як консультативно-дорадчий орган у системі виконавчої влади при Президенті України, головним завданням якого була підготовка пропозицій та проектів рішень Президента України щодо реалізації політики у сфері захисту національних інтересів та забезпечення національної безпеки України [6].

Указом Президента України від 23 серпня 1994 р. № 469 було затверджено нове Положення про Раду. Ним Рада визначалася як колегіальний орган при Президентові України, який здійснює організаційно-координаційну діяльність у галузі забезпечення національної безпеки.

З прийняттям 28 червня 1996 р. Конституції України розпочався новий період у діяльності Ради. Законотворець прописав статус РНБО в Конституції і, по суті, об'єднав дві структури, що відповідали за безпеку України, на базі Ради національної безпеки при Президентові України.

Головою Ради національної безпеки і оборони України був Президент України, який і формував її персональний склад. Так, до складу РНБО за посадою входили Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України. У засіданнях Ради національної безпеки і оборони України міг брати участь Голова Верховної Ради України. Компетенція та функції Ради національної безпеки і оборони України визначалися законом.

Указом Президента України від 30 серпня 1996 р. № 772 відповідно до статті 107 Конституції України було також утворено апарат РНБО. Формування законодавчої бази з питань діяльності Ради було завершено з прийняттям 5 березня 1998 р. Закону України № 183/98-ВР «Про Раду національної безпеки і оборони України» [1]. Зокрема, при РНБО створено Міжвідомчу комісію з питань фінансової безпеки [10], Український інститут досліджень навколишнього середовища і ресурсів [7], а також Національний інститут проблем міжнародної безпеки [8] (останній був ліквідований у квітні 2010 р.). До структури РНБО можна віднести й Національний інститут стратегічних досліджень, створений Указом Президента України навесні 1992 р. [9].

Україна як європейська держава створює засади своєї національної безпеки і оборони, виходячи із власних національних інтересів. Цей процес вимагає творчого підходу до визначення основ політики у сфері безпеки й оборони, створення її системи та приведення у відповідність із державно-правовим статусом України як суверенної держави. Національна безпека і оборона є гарантом державотворення в Україні, необхідною умовою збереження та примноження духовних і

матеріальних цінностей. Саме тому забезпечення національної безпеки й оборони України Конституція України відносить до найважливіших завдань держави – це справа всього Українського народу. Як висновок слід наголосити, що створення ефективної системи забезпечення національної безпеки України, модернізація її воєнної політики відповідно до вимог часу є складовою частиною державотворчих процесів в Україні.

Список використаних джерел та посилань:

1. Апарат ради національної безпеки і оборони України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.rnbo.gov.ua/content/aparat.html>

2. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 5 березня 1998 р. № 183/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 237.

3. Історична довідка про діяльність РНБОУ [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.rnbo.gov.ua/content/history.html>

4. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

5. Про утворення Ради оборони України: Постанова Верховної Ради України від 11 жовтня 1991 р. № 1658-XII [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1658-12>

6. Про Тимчасове положення про Раду національної безпеки України: Розпорядження Президента України від 3 липня 1992 р. № 117/92-рп [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/117/92-%D1%80%D0%BF>

7. Питання Українського інституту досліджень навколишнього середовища і ресурсів: Указ Президента України від 16 лютого 1998 р. № 119/98 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/119/98>

8. Питання Національного інституту проблем міжнародної безпеки: Указ Президента України від 29 липня 1997 р. № 719/97 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/719/97>

9. Про створення Національного інституту стратегічних досліджень: Указ Президента України від 4 березня 1992 р. № 127 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/127/92>

10. Питання Міжвідомчої комісії з питань фінансової безпеки при Раді національної безпеки і оборони України: Указ Президента України від 7 травня 2001 р. № 294/2001 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/294/2001>

11. Цоклан В.І. Структура Ради національної безпеки і оборони України як важливий елемент її конституційно-правового статусу // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 2. – С. 90–93.

ГОРОВЕНКО Сергій Анатолійович
*студент 2 курсу
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*

НЕОПОЛІЦЕЙСТИКА ТА ЇЇ МІСЦЕ В СУЧАСНІЙ ТЕОРІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА. ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Актуальність цієї теми полягає в необхідності модифікації розуміння суті адміністративного права, його основоположних та загальноприйнятих характеристик. Тотальна підміна понять, всеосяжні фальсифікації термінів та їх дефініцій, керування понятійною базою на власний розсуд та її алогічне застосування, нехтування кращими ідеями європейських науковців та інші доволі суперечливі дії змушують учених-правознавців переосмислювати базові принципи теорії адміністративного права.

Один з найважливіших постулатів історії адміністративного права полягає в тому, що воно має багатовікову та досить насичену минувшину, себто зародилося ще за первісного суспільства та діставало вияв у елементарних формах. Перші юридично закріплені управлінські норми чітко прослідковувались у найдавніших пам'ятках права, зокрема Зводі законів Хаммурапі, Законах Дванадцяти таблиць, Законах Ману, тобто вони відігравали важливу роль у переважній більшості правових систем античних держав Стародавнього Сходу.

Як зазначає професор С.Г. Стеценко, умовно можна виділити кілька основних етапів становлення та розвитку сучасних адміністративних інститутів переважної більшості країн світу [1, с. 11]. Свої витoki зазначена наука бере в надрах камералістики, яка зародилась та активно розвивалась у Франції та Німеччині в XVI – XVIII століттях. Процес закріплення камеральної науки серед загальної юридичної наукової сфери базувався на догмах пануючого у той час європейського абсолютизму, тобто це є вчення про управління, право на яке було зосереджено в руках монарха.

У процесі еволюції людства та виходячи з потреби законодавцям давати гідну відповідь на непрості умови функціонування тогоча-

сного суспільства важливою віхою стає зародження поліцейського права, яке сконцентрувало свою увагу на забезпеченні порядку в державі та управлінні внутрішніми справами. Переломним моментом став початок буржуазних революційних подій, зокрема Французької революції 1789 р., які ознаменували перехід до адміністративного права на зрізі кінця XIX століття. В цей період права та свободи людини були протиставлені всемогутності держави, методам прямого примусу, які були основою поліцейстики. Цей важливий етап супроводжувався всебічним переосмисленням ідей права адміністрування. Він характеризувався загальним переходом від державоцентристського розуміння призначення державних формувань до людиноцентристського вектору розвитку державних інститутів, фундаментом якого є думка про громадянина як основного суб'єкта адміністративно-правових відносин.

Перша російська буржуазна революція 1905–1907 рр. та лютнева буржуазно-демократична революція 1917 р. відбулися майже зі столітнім запізненням порівняно з країнами Європи. Їм не вдалось здійснити фундаментальні зрушення у свідомості пересічних громадян та реалізувати вищі цілі революцій, тобто змінити вектори розвитку суспільства і держави в бік посилення демократизму, ідеї поділу гілок державної влади та запровадження на практиці людиноцентристської парадигми. Magnum opus основоположника німецької школи адміністративного права О. Майєра «Німецьке адміністративне право» заклало фундамент вищезазначеної наукової дисципліни, де чітко виділяється та доводиться значущість та безпрецедентна перевага ідей правової держави серед будь-яких її аналогів. Як слушно зазначає професор О.В. Марцеляк, правова держава – вищий ступінь розвитку демократичної країни.

Перехід від поліцейського до адміністративного права на теренах Російської імперії відбувався досить повільно та з великими труднощами. Довгий час науковці не мали єдиної думки щодо правомірності використання тієї чи іншої термінології для позначення науки та галузі права. Вирішальний крок в бік назви «адміністративне право» був зроблений за радянського періоду, та його пов'язують з чітким відходом від впливу західноєвропейських науковців. Розвиток цієї науки за радянської влади виявився досить важким. Як «чужа для

пролетарської свідомості» ця галузь права була відсутня у вищих навчальних закладах з 1917 по 1922 рр., а також з 1928 по 1938 рр. У 40-х рр. XX ст. вищезазначена наука дістала відродження, проте була вже повністю переосмислена та скорегована згідно з існуючою в радянському суспільстві офіційною ідеологією та так званою «революційною законністю». Звернімо увагу на те, що в період між 1922 та 1928 рр. – в період НЕПу – наука адміністративного (поліцейського) права могла ще здійснювати свій поступовий еволюційний розвиток у відносно вільній формі, позбавлений тоталітарного контролю з боку керівництва держави. Також у більш-менш повному обсязі діяв до кінця 30-х рр. запроваджений у 1927 р. Адміністративний кодекс [2, с. 16].

Важливо зауважити, що однією з перших спроб визначення суті та призначення адміністративно-правових відносин є праця «Основные начала административного права» А.І. Єлістратова, в якій автор чітко диференціює поняття – правовідносини та владовідносини, що є основним критерієм предметного розмежування адміністративного та поліцейського права відповідно [3, с. 68].

Наука «радянського адміністративного права», яку, на нашу думку, коректніше називати «наукою про сучасне поліцейське право», зрештою поновила свою діяльність як галузь права, однак чітко враховувала завдання і цілі радянського адміністрування, жорсткі особливості статусу радянських органів державного управління та їх соціалістичні принципи в цілому. Важливо зазначити, що в періоди заборон цієї галузі права відбувалась копітка, системна робота відомих теоретиків радянського права стосовно підпорядкування, пристосування та деформації змісту адміністративного права, в корінні якого закладені ідеї верховенства права, правової держави, принцип поділу влад та пріоритет прав і свобод людини і громадянина перед амбіціями держави, до потреб так званої «революційної правосвідомості». Формально закріплені демократичні засади Конституції СРСР 1936 р. не набули практичного втілення, їх не дотримувались жодні суб'єкти правовідносин, і тому логічно визнавати їх фіктивними. Адміністративне право як наука та галузь права не може ґрунтуватись на фіктивній системі юридичних норм, які неможливо назвати правовими, оскільки вони були недієвими і, як наслідок, втрачали більшість своїх основних ознак.

Як слушно зазначає І.С. Гриценко, дореволюційні вчені мали більш широкі вектори розвитку їх наукової думки. Наприклад, О.Ф. Євтихіїв, аналізуючи теорію адміністративно-правових відносин, виокремив 3 підходи до її розуміння: буржуазний, правовий та радянський. За його концепцією, основою поділу таких поглядів є «устрій державного життя», тобто за радянської концепції адміністративно-правових відносин особистість підпорядковується колективу (державі), що дуже нагадує принцип організації поліцейської держави. Підсумовуючи, вчений писав, що радянські адміністративно-правові відносини більше нагадують владовідносини радянського типу [4, с. 108].

Варто також звернути увагу на приклади, що їх дає нам сучасність, зокрема Російська Федерація, як прямий нащадок Радянського Союзу, що удосконалюючи та трансформуючи історично закладений понятійний ресурс радянського поліцейського права, використовує підміну понять, щоб вважатися де-юре правовою державою. Але це є тільки інструментом «замилування очей», адже де-факто, якщо зануритись в історію та підійти до змісту поліцейського права Радянського Союзу та, відповідно, неополіцейстики РФ з правової точки зору, завдячуючи порівняльно-правовому методу дослідження, можна дійти висновку, що ці державні утворення є одними з найяскравіших проявів новітньої поліцейської держави, основу якої становлять перейменовані та модифіковані на сучасний лад (неополіцейстика) основні засади поліцейського права ХІХ століття. Сталінізм та його особисте «право», наслідком якого було посилення авторитарної системи та тотальна бюрократія, призвели до повного переосмислення принципів адміністративного права.

90-роки ХХ ст. – час перебудови всього суспільства, всіх механізмів держави, правової системи і, відповідно, системи радянського поліцейського права. Законодавець, переосмислюючи базові положення «сталінської конституції», яка за своєю суттю була ширмою тоталітаризму, підлаштовуючись під реалії сучасного демократичного світу, зробив нищівний удар по науці адміністрування. Він декларує та втілює в життя ідею поділу влад і теорію стримування та протидії, ззовні змінюючи засади, запроваджені наукою радянського поліцейського права, узурпаторськими методами зводить усі досягнення нау-

ки адміністративного права до мінімуму, наповнюючи її апарат догмами теорії авторитарного поліцейського права. Теорія поділу державної влади безперечно декларована та формально оформлена в сучасній системі права, проте її зміст повністю підтасований та змінений імперськими прагненнями обмеженого кола впливових осіб у верховній владі держави. Це дістає вияв у всеосяжному контролі всіх сфер життя суспільства.

Зважаючи на все вищезазначене можна зробити висновки, що сучасна наука адміністрування зазнає ґрунтовних змін; деякі державно-наукові школи повністю переглянули зміст, ідеї та основні вектори руху науки адміністративного права загалом та поліцейстики зокрема, підлаштовуючись під вимогу сучасного демократичного світу, опираючись на дух абсолютизму, що досі панує у свідомості більшості пересічних громадян, побудували специфічну та інноваційну модель державного регулювання суспільних відносин у сфері управління – неополіцейстику, що ґрунтується на формально закріплених сучасних демократичних механізмах, має гарну форму, але повністю деструктивну ідейну складову, деформоване змістовне наповнення та внутрішньоколізійну фрагментарну базову основу. Сучасній науці необхідно адекватно та ефективно реагувати на проблеми сьогодення, оновити свою понятійну базу та внести відповідну дефініцію до теорії адміністративного права.

Список використаних джерел та посилань:

1. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: Підручник. – К.: Атіка, 2007. – 623 с.
2. Гриценко І.С. Кодифікація адміністративного права: історія та перспективи // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2007. – Вип. 74–76. – С. 15–17.
3. Там само.
4. Становлення та розвиток поглядів на адміністративно-правові відносини у радянській науці адміністративного права // Право і безпека. – 2008. – Т. 7. – № 2. – С. 106–110.

ГРИГОР'ЄВА Аліна Олексіївна
студентка 2 курсу
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

ВИТОКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ НАУКИ В УНІВЕРСИТЕТІ СЯТОГО ВОЛОДИМИРА НА ПРИКЛАДІ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОФЕСОРА М.Х. БУНГЕ

Модернізація сучасної юридичної науки, зокрема науки адміністративного права, є неможливою без урахування кращого досвіду науково-викладацької роботи видатних учених-правознавців. Як відомо, юридичний факультет Київського національного університету імені Тараса Шевченка, а в минулому – Університету Святого Володимира, славиться своєю потужною правничою школою, діяльність якої відіграла ключову роль у формуванні правової системи сучасної України.

Нашою метою є дослідження впливу діяльності М.Х. Бунге на формування сучасної науки адміністративного права та тенденції його розвитку у майбутньому.

Зазначена проблематика ставала предметом наукових досліджень багатьох учених-адміністративістів, зокрема І.С. Гриценка, О.М. Ковальчука, В.А. Короткого, П.П. Захарченка, А.Г. Соломахи та інших, що свідчить про актуальність вивчення витоків адміністративного права на основі праць учених Університету Святого Володимира.

У Російській імперії наука адміністративного права почала формуватися на початку XIX ст. як наука поліцейського права. Становлення і розвиток поліцейстики ґрунтується на німецькому науковому досвіді в цій галузі. Так, відомі російські поліцейсти, які викладали поліцейське право в Університеті Святого Володимира в Києві в другій половині XIX ст. – М.Х. Бунге, М.М. Шпилевський, І.Є. Андріївський, В.В. Іванівський, І.Т. Тарасов та інші – були прихильниками концепції Р. Фон Моля, викладеної в його фундаментальному творі «Наука про поліцію» [1, с. 45].

Серед групи перших випускників, хто здобув вищу освіту у новоствореному Університеті Святого Володимира та з молодечим запалом приєднався до розбудови Київського університету, особливою є постать М.Х. Бунге – її студента, що став професором, ректором, державним діячем загальноімперського масштабу. Попри підвищену увагу з боку сучасних вчених-економістів до наукової спадщини М.Х. Бунге [2], не всі аспекти його багатогранної наукової, педагогічної, державницької діяльності дістали глибокого творчого осмислення нашими сучасниками. На мій погляд, розкриття потребує вплив М.Х. Бунге на започаткування традицій Університету Святого Володимира у підготовці наукових кадрів, зокрема українських вчених-економістів.

За словами українського вченого, професора М.В. Владимирського-Буданова, «... Київський університет нарівні з Дерптським вважається таким, що перебуває в особливому становищі... Допускаючи свободу, засвоєну в німецьких університетах в частині навчання, Статут у всьому, що стосується управління, не дає і малої частини прав Університету Святого Володимира, що була надана іншим російським університетам за Статутом 1835 р. Цей подвійний підхід пронизав потім всі подальші 20 років життя університету, до 1836» [3, с. 308].

З моменту свого заснування Університет Святого Володимира мав істотні відмінності від інших навчальних закладів, насамперед за законодавчою основою і, відповідно, структурою. У Статуті 1804 р., за яким створювалися університети в імперії Романових, зазначалося, що «университет есть высшее ученое сословие, для преподавания наук учрежденное» [4, с. 124]. За цим Статутом, запровадженим Олександром I, в Університеті було 4 відділи, кожен з яких мав свій склад кафедр, а саме: відділи «моральних» і політичних наук, фізичних і математичних наук, медичних наук, словесних наук.

Для Університету Святого Володимира був розроблений окремий тимчасовий статут, затверджений у 1833 р., який діяв до 1842 р., що суттєво вирізнявся реакційністю у сфері самоврядування. За Статутом 1833 р. концепція наук була іншою, зокрема створювалися лише 2 факультети – філософський і юридичний, а політична економія була вилучена з юридичного факультету; не знайшлося їй місця і на

інших факультетах. Таке прикре становище тривало аж до 1842 р., відколи розпочав діяти новий Статут та штатний розклад.

Щодо національного складу студентів, то у 20-х рр. ХХ ст. дослідниками було зроблено висновок про те, що до 1860-х рр. Київський університет слугував потребам переважно місцевого краю, а національний склад студентства був представлений українцями, росіянами та поляками.

Іншою була ситуація у сфері наукових кадрів. Під час заснування імперією Романових у ХІХ ст. перших університетів на українських землях постає гостра потреба у наукових кадрах. Це стосувалося як Харківського університету, заснованого у 1805 р., так і Університету Святого Володимира. Фон Брадке описує шляхи вирішення кадрової проблеми під час відкриття Університету так: «Многих профессоров получил я из Кременца (йдеться про Волинський ліцей), преимущественно для физико-математического факультета; юридический факультет образовался из тех юристов, которые были мне уступлены Сперанским... они были подготовлены... для законодательной комиссии, затем в продолжении трех лет учились в Берлине и в других университетах Германии ... Недостающее число профессоров было пополнено лучшими доцентами других университетов» [5, с. 35, 36]. Серед Університетів імперії Романових – а Київський університет був шостим на її території – найбільшу допомогу надав Дерптський.

Значну роль Німеччини у становленні імперських університетів відзначив також у своїй праці «Об основании университетской реформы» (1905 р.) академік В.І. Вернадський: «Внутри русского государства молодые русские университеты развивались и создавали традиции в тесной и близкой связи с жизнью своих заморских братьев. В тесной связи с передовыми течениями академической жизни в Германии шло насаждение университетского образования в России. Русские университеты создавались не только по образцу существующих немецких, но и по тому идеалу, к которому стремились передовые академические деятели Германии» [4, с. 123].

Після безплідних зусиль з оголошення конкурсу на заміщення багатьох вакантних кафедр, Університет застосовує ще одне нововведення у кадровій сфері – звертається із закликом до інших імперських університетів (Московського, Санкт-Петербурзького, Дерптського,

Казанського, Віленського, Харківського) з проханням допомогти кадрами або хоча б рекомендувати гідних кандидатів у професори на вакантні кафедри. Проте ці університети також відчували подібні кадрові проблеми.

Вихід було знайдено через клопотання перед Міністром народної освіти щодо підготовки професури за відповідними кафедрами з відрядженням їх до європейських університетів.

До європейських університетів на наукове стажування відряджалися найкращі з власних випускників – ті, хто здобував золоті та срібні медалі. Такими медалями студенти заохочувалися до наукових досліджень, що було практикою російських університетів згідно з п. 52 Статуту 1833 р. Щороку ставилися завдання на здобуття золотих і срібних медалей: на філософському факультеті – по дві медалі, на юридичному – по одній. Отже, закордонне наукове стажування своїх випускників, що відзначилися певними науковими здобутками, можна вважати однією з перших традицій Університету Святого Володимира у сфері підготовки наукових кадрів.

Найважливішим нововведенням у сфері підготовки наукових кадрів у цей період відзначимо введення інституту, підготовчого до професорства, – інституту доцентури, що у загальноімперському статуті російських університетів було відсутнім.

Загалом упродовж періоду від Статуту 1863 р. до Статуту 1884 р. в Університеті вже 12% професорсько-викладацького складу були його вихованцями. І найголовніше, що у цей самий період Університет очолював його вихованець, професор М.Х. Бунге. Отже, саме за часів організаційно-педагогічної та наукової діяльності М.Х. Бунге в Університеті Св. Володимира були започатковані традиції підготовки наукових кадрів із кола власних вихованців.

Таким чином, пройшовши кілька університетських та загальноосвітніх реформ, юридичний факультет Університету Святого Володимира фактично заклав основу для формування сучасної наукової школи адміністративного права, започаткував професійні традиції практики адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Список використаних джерел та посилань:

1. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У двох томах. – Т. 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
2. Лошицький М.В. Реабілітація поліцейського права // Право України. – 2002. – № 7. – С. 95–99.
3. Гриценко І.С., Короткий В.А. Поліцейське право в Університеті Святого Володимира. – К.: Либідь, 2010. – 440 с.
4. Вернадский В.И. Об основаниях университетской реформы / О науке. – Т. II. Научная деятельность. Научное образование. – СПб.: Изд-во РХГИ, 2002. – 600 с.

ГУБЕРСЬКА Наталія Леонідівна
доктор юридичних наук,
доцент кафедри фінансового права
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

ОКРЕМІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ ВИЩИМИ НАВЧАЛЬНИМИ ЗАКЛАДАМИ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ

Протягом останніх років в Україні спостерігаються чітко виражені тенденції, пов'язані з переглядом існуючих підходів до управління вищими навчальними закладами (далі – ВНЗ), що є цілком обґрунтованим та необхідним, адже вища освіта у нашій країні все ще перебуває під державним впливом, який суттєво обмежує гарантовану Законом України «Про вищу освіту» [1] автономію вищих навчальних закладів та академічну свободу учасників освітнього процесу.

Разом з цим відзначаю, що державне управління ВНЗ у його сьогоденних формах з'явилося не за часів розбудови незалежної української держави, а набагато раніше. Не буде помилковим у цьому плані твердження, що його коріння сягають не радянського, а ще дореволюційного періоду розвитку вітчизняного права та управління. Зрозуміло, викладене не означає, що ми сьогодні користуємося механізмами, які було вироблено у позаминулому сторіччі. Йдеться лише про те, що сучасні підходи до державного управління у сфері вищої освіти подекуди мають у своєму підґрунті застарілу ідеологію, яка є головною перепорою на шляху до оновлення взаємовідносин держави та ВНЗ.

З огляду на викладене науковий і практичний інтерес становить аналіз окремих аспектів управління вищими навчальними закладами за законодавством Російської імперії, адже, як слушно наголошується у літературі, лише історико-порівняльний метод дає можливість розкрити та встановити національно-самобутні та загальноєвропейські, оригінальні та запозичені властивості тієї або іншої системи та права [2], а у нашому випадку – існуючих підходів до державного управління ВНЗ. Отримані таким чином знання можуть стати у пригоді під час

пошуку оновлених підходів до організації державного управління у цій сфері.

Питання державного управління ВНЗ для царської Росії були надзвичайно принциповими, адже держава через нього (управління) намагалася вирішити низку завдань, які подекуди мали взаємовиключний характер. Так, вважалося, що освіта та наука є доволі небезпечними, адже вони сприяють формуванню думаючої, а відтак – вільної особистості, яка могла б становити загрозу самодержавній монархії. З іншого боку, правляча влада розуміла, що для забезпечення її функціонування необхідні підготовлені кадри, які зможуть виконувати численні завдання у сфері безпеки, благоустрою та благочинства, що їх взяла на себе держава. При цьому не можна забувати також і про той факт, що доступ до вищої освіти мали далеко не усі верстви населення [3, с. 156]. Інколи через систему вищої освіти досягалися і політичні цілі. Типовим прикладом тут може бути утворення у м. Києві Імператорського університету Св. Володимира, головним завданням якого було «распространение русского образования и русской народности в ополченном краю западной России» [4, с. 99]. Відповідно, дореволюційне поліцейське законодавство – а саме до його предмету належали питання управління ВНЗ – мало враховувати усі названі аспекти.

Конкретизуючи останню думку, зазначимо, що норми права, що визначали умови та порядок державного управління ВНЗ, були об'єднані в окремий інститут, який отримав назву поліції народної освіти та становив собою, за словами І.Т. Тарасова, усю сукупність законів, розпоряджень, установ та дій органів внутрішнього управління, спрямованих на сприяння розумовому, моральному та релігійному розвитку народу, поширенню серед нього світла знань та істини. Відповідно, продовжував автор, поліцією народної освіти визначалися: загальна мета народної освіти, коло діяльності та межі влади органів уряду, самоврядування та приватних осіб у сфері народної освіти, система навчальних закладів, організація їх та порядок діяльності, права осіб, які навчалися та тих, які закінчили навчання [5, с. 402].

Окреме місце у системі навчальних закладів займали університети, або вищі вчені школи, метою діяльності яких визнавалося служіння науці та поширення вищої вченої освіти. Відтак, на думку вчених, у підґрунті відносин держави з університетами мало знаходитися

не примушування останніх до служіння інтересам та цілям держави, а забезпечення університетам сприятливих умов для досягнення безпосередньої мети їх діяльності. Вірне ставлення держави до ВНЗ втілювалося, головним чином, по-перше, у наданні їм права корпоративного самоврядування, яке відповідало б їх цілям та значенню; по-друге, у захисті та заступництві цим навчальним закладам; по-третє, у визнанні свободи викладання; по-четверте, у наданні студентам свободи навчання [5, с. 460].

Перелічені завдання та умови функціонування університетів, безперечно, були правильними та позитивними, проте їх реальному запровадженню у життя перешкоджала реакційна суть російської держави, у межах якої була розбудована розгалужена система державного апарату, який наглядав та обмежував умови вільного розвитку ВНЗ. Так, наприклад, відповідно до Університетського Статуту 1884 р. вибори ректорів та деканів були замінені їх призначенням; міністру надавалося право заміщувати кафедри на свій розсуд без проведення будь-яких консультацій з університетами; обмежувалася компетенція університетської ради; розширювалися повноваження ректора та піклувальника навчального округу; для нагляду за студентами та вільними слухачами запроваджувалася посада інспектора, який призначався міністром, тощо [6, с. 30, 31].

Отже, як підсумок зазначимо, що історія взаємовідносин держави та ВНЗ була наповнена елементами **примусу та обмеження університетської автономії та академічної свободи**, що, однак, робилося під гаслом забезпечення найкращих умов для розвитку навчальних закладів. Проте такий шлях розвитку вищої освіти приречений на невдачу, про що, відповідно, треба пам'ятати і сьогодні під час реалізації нових стратегій державного управління вищими навчальними закладами.

Список використаних джерел та посилань:

1. Про вищу освіту: Закон України від 1.07.2014 р. № 1556-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 37–38. – Ст. 2004.
2. Горбунов А. О методологических приемах изучения советского административного права // Право и жизнь. – 1925. – Кн. 9–10. – С. 41–48.

3. Бунге Н. Полицейское право. Государственное благоустройство. – Том II. – К.: Университетская типография, 1877. – 274 с.

4. З іменем Святого Володимира: У 2 кн. – Кн. 1 / Упоряд.: В. Короткий, В. Ульяновський. – К.: Заповіт, 1994. – 398 с.

5. Тарасов И.Т. Очерк науки полицейского права. – М.: Печатня С.П. Яковлева, 1897. – 702 с.

6. Цитович Н.М. Курс лекций по полицейскому праву. – К.: Типография Я.Б. Неймана, І.Т. Фельдзера, Ш.Б. Горенштейна, 1907. – 144 с.

ГУРАЛЬ Павло Федорович
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри конституційного права
Львівського національного університету
імені Івана Франка

ПРОФЕСОР ЮРІЙ ПАНЕЙКО – ВИДАТНИЙ ТЕОРЕТИК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Професор Ю. Панейко (1886–1973 рр.) народився у м. Золочіві (нині – Львівської області) у сім'ї повітового службовця. Студіювати право розпочав у Львівському університеті на факультеті права і політичних наук та одночасно працював у різних адміністративних установах колишньої Австро-Угорщини, заробляючи таким чином кошти для подальшої науки. Разом з теоретичною підготовкою набував Ю. Панейко і практичного досвіду, що пізніше дуже допомагало йому в науковій праці. Студії у Львівському університеті він закінчив у 1910 р., готуючись до наукового ступеня доктора права.

Після закінчення університету Ю. Панейко працював в адміністраціях Галицького намісництва на різних посадах до 1918 р., а після розпаду Австро-Угорської монархії – у Львівському та Краківському воєводствах [1].

Працюючи державним службовцем, він продовжував займатися наукою, цікавитись зарубіжним досвідом місцевого самоврядування. З цією метою Ю. Панейко відвідує Німеччину (1911), Росію (1913), Швейцарію (1924), Францію (1926). Як наслідок – з'являється його монографія «Гене́за й підстави європейського самоврядування» (Париж, 1926). Ця праця швидко одержала визнання у європейських наукових колах і дозволила йому того ж 1926 р. обійняти посаду доцента кафедри адміністрації та адміністративного права у Ягелонському (Краківському) університеті.

У 1928 р. він одержує кафедру (спочатку як надзвичайний професор) у Віленському університеті, а вже у 1931 р. стає деканом правничого факультету в цьому університеті. У 1936 р. проф. Ю. Панейка обирають звичайним професором адміністрації та адміністративного права.

Необхідно також відзначити, що в 1934 р. Ю. Панейка обирають членом Компетенційного Трибуналу у Варшаві. Це була висока державна установа, що мала завдання вирішувати назріваючі конфлікти між високими державними органами, у тому числі міністерствами, інтерпретуючи окремі статті діючої конституції Польщі.

З цього приводу варто згадати статтю Богдана Винара, який писав: «... на цей пост запросили польські державні чинники Юрія Панейка, українця, тільки йому, що був він вже в тому часі одним з найвизначніших авторитетів адміністративного права в тодішній польській державі» [2].

З важливих наукових праць того часу необхідно згадати такі: «Значення професійного самоврядування в організації держави» (Краків, 1929 р.); «Польське адміністративне право» (Краків, 1929 р.); «Комунальне самоврядування в Швейцарії» (1930 р.); «Суспільний фактор в організації самоврядування у німецьких містах» (1934 р.); «Методологічні основи в дослідженні позитивно-правового поняття самоврядування» (1935 р.) та ін.

Бурхливі роки Другої світової війни не сприяли науковій праці. Але навіть у тих складних обставинах виходить нова праця Ю. Панейка «Польське водне та рибальське право» (Т. 3–4. – Краків, 1943. – 219 с. + 83).

Під час війни Ю. Панейко перебував у Кракові, а згодом – у Відні. У 1948 р. він переїжджає до Мюнхена. Тут його запрошують до Українського Вільного Університету на кафедру адміністрації і адміністративного права. Цього самого року, як зазначає Зиновій Соколюк, його обрано ректором УВУ, і цю функцію він виконує протягом двох каденцій. Пізніше, після смерті ректора І. Мічука у 1961 р., він ще раз погоджується очолити УВУ, адже був єдиний, хто міг повернути захитану рівновагу цій інституції, і на його кандидатуру всі беззаперечно погоджувалися [3].

Ю. Панейко в цей період вжив низку заходів, спрямованих на нормалізацію життя Університету, зміцнення його статусу як державної інституції, з правом надавання наукових ступенів.

Мюнхенський період життя Ю. Панейка характеризується високою його активністю, насамперед в Українському вільному університеті. Поряд з лекціями і семінарами, які відбувалися досить жваво і

цікаво, він організовує святкові зустрічі зі студентами, різні урочистості, інавгурації тощо. Ю. Панейко брав участь у громадському житті: був головою українського «Харітасу»; дійсним членом Української Вільної Академії Наук і головою її секції права й державно-політичних наук; дійсним членом Наукового Товариства ім. Шевченка; Польського наукового товариства у Вільні. Крім того, він виконував функції куратора різних студентських корпорацій, передусім за віленського часу. Вдавався до громадської і церковної роботи, був головою різних комітетів, зокрема Комітету будови української греко-католицької церкви у Мюнхені тощо [4].

Професор Ю. Панейко одночасно продовжує творчо займатися науковою роботою – у 1963 р. виходить друком його праця «Теоретичні основи самоврядування», крім того, з'являються статті про виховання, велетнів духа, красу поетів, малярів, музикантів тощо. Це доводить, що маємо справу не тільки з великим ученим, а й з неабияким педагогом, людиною, вихованою на благородних ідеалах, естетом і любителем гармонії.

Монографія проф. Ю. Панейка «Теоретичні основи самоврядування» є результатом його багаторічних наукових досліджень. У першій частині монографії учений показує методологію і методику дослідження самоврядних інституцій; історичні основи самоврядування; основні ідеї організації французького і пруського самоврядування та англійської місцевої адміністрації.

У другій частині він розглядає такі питання: самоврядування в політичному аспекті; самоврядування в правничому аспекті; суб'єкт самоврядування; нагляд над самоврядуванням; теоретичні засади самоврядування тощо.

Як теоретик і практик з великим досвідом місцевого управління, проф. Ю. Панейко усвідомлював, що місцеве самоврядування не може бути абсолютно незалежним від держави, що воно є своєрідним продовженням виконавчої влади, адже жодна державна виконавча влада не може дійти до кожного населеного пункту, до кожного мешканця територіальної громади, а тому держава змушена делегувати органами територіальних громад низку повноважень з питань управління на базовому рівні.

І, як справедливо зазначає Ю. Ключковський у передмові до вказаної монографії, виданій у Львові у 2002 р., «професор Ю. Панейко був не просто прихильником, а апологетом державної теорії самоврядування» [5, с. 10].

Проф. Ю. Панейко у своїй праці стверджує, що «самоврядування, з погляду держави, має обов'язок виконувати частину державної адміністрації в характері державного органу» [5, с. 134]. Підходячи до поняття і суті місцевого самоврядування, вчений визначає цінність децентралізації у державі: «Кинувши оком на цілість стосунків громади до держави, побачимо, що політично-правні елементи, вирішальні в установленні цих стосунків, дали – в зв'язку з конечністю і доцільністю заведення децентралізації державної влади – підставу для утворення окремої правової системи, що запевняє в межах законів означеним органом державної адміністрації самостійність та ієрархічну незалежність» [5, с. 135].

«Самоврядування, – зазначає Ю. Панейко, – є спертою на принципі закону zdeцентралізованою державною адміністрацією, виконуваною локальними органами, які ієрархічно не підлягають іншим органам і є самостійними в межах закону і загального правового порядку» [5, с. 136].

Дальше власне автор пояснює, що «з цієї дефініції виходить, що самоврядування, досліджуване з становища його стосунку до держави, виявляє два основні елементи: виконання державної адміністрації і децентралізація цієї адміністрації. З першого елемента, який свідчить про матеріальний зміст самоврядування, впливає виконання зверхньої влади (*interium*). З другого елемента, що має формально-організаційну природу, впливає правна незалежність і самостійність самоврядних одиниць. Правна незалежність полягає в тому, що ця одиниця не підпорядковується ієрархічно яким-небудь органам державної адміністрації – органам правління, або самоврядним органам вищого ступеня» [5, с. 136].

Якщо уважно проаналізувати нинішню українську концепцію місцевого самоврядування, ми побачимо, що її розвиток майже співпадає з теорією місцевого самоврядування видатного українського вченого, проф. Ю. Панейка.

Одночасно погоджуємося із твердженням польського професора Ярослава Добковського, що «у польській юридичній літературі проф. Ю. Панейка вважають класиком європейського місцевого самоврядування, «батьком» державницької теорії походження місцевого самоврядування. Майже в кожному академічному підручнику з муніципального права його погляди про правову суть самоврядування наводяться як приклад, що вартий уваги студентів» [4, с. 425].

Українській науковій спільноті приємно, що поляки так високо оцінюють і шанують українського вченого Ю. Панейка; українці пам'ятають, що у важкі для України часи поляки прийняли його у своїх університетах і надали можливість займатись наукою. Виходячи з цього професора Ю. Панейка цілком справедливо можна назвати видатним українським і польським вченим-правником.

Українські науковці, пам'ятають, що коли проф. Ю. Панейко розмірковував про майбутнє Української держави, він вважав за найкраще використати в організації її публічної влади на місцях так звану «французьку» чи подібну до неї «австрійську» системи адміністрації через їхню «ясність і простоту». При цьому для самостійності України загалом проф. Ю. Панейко бачив велику небезпеку в національному характері українця, якого вважав схильним до анархії. А в умовах багаторічної неволі ця небезпека виявлялась ученому особливо реальною та грізною.

Тому, на глибоке переконання Ю. Панейка, першочерговим завданням в процесі організації національної державності українського народу мали б стати «... розбудова сильного війська, високо поставлене шкільництво, розвиток церковного життя і добре організована поліція» [1, с. 60].

Саме зараз український уряд розробив концепцію реформування місцевого самоврядування в Україні й разом з регіональними і місцевими органами самоврядування і державного управління вживає заходів до її реалізації, а також до зміцнення обороноздатності і правопорядку в державі.

Список використаних джерел та посилань:

1. Стецюк П. З національної спадщини // Вибори та демократія. – 2005. – № 3(5). – С. 59.

2. Свобода (український щоденник) // Трибуна вільного українського слова на вільній американській землі. – 1956. – 18 травня. – С. 3.

3. Соколюк З. Юрій Панейко (3.4.1886–18.8.1973): Збірник на пошану Юрія Панейка. – Український Вільний Університет. – Т. XI. – С. 5–22.

4. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка). – К.: ВД Дакор, 2016. – С. 15–16.

5. Панейко Юрій. Теоретичні основи самоврядування. – Львів: Літопис, 2002. – 196 с.

ДОРОХІНА Юлія Анатоліївна
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
Київського національного
торговельно-економічного університету

ЕВОЛЮЦІЯ УЯВЛЕНЬ ПРО ЗМІСТ ПОНЯТТЯ ВЛАСНОСТІ У СУСПІЛЬНО-ПРАВОВІЙ ДУМЦІ (ЗА ВИКЛАДАМИ ПРОФЕСОРА Ю. ПАНЕЙКА)

Внаслідок багаторічної еволюції змісту поняття власності в країнах континентальної Європи усталилися цінності сучасного неолібералізму як системи соціально-економічних і політичних поглядів, яка захищає свободи та права особи, приватну власність, демократію тощо. Побудована теорія виходить з положення про те, що світ підпорядковується законам, які не підвладні людині, тому природними принципами її поведінки мають бути здоровий глузд та адаптація до обставин і вимог суспільства [1, с. 33–34].

Проте, як влучно вказував професор Ю. Панейко («Наука адміністрації і адміністративного права», 1947 р.), реформаторські спрямування, не завжди точно скристалізовані, звернули еволюцію на шлях усупільнення поглядів і в обсязі фактичних, і в обсязі приватних понять.

Зважаючи на викладене зазначимо, що у західній теорії однією з провідних є ідея соціальної функції власності, фундатори якої (О. Конт, Л. Дюгі) вважали, що суб'єкти права власності зобов'язані підкорятися соціальним нормам, виконувати покладені на них соціальні функції. Д. Локк, приділяючи велику увагу власності, писав: «Ми розглядаємо природну причину, яка говорить, що люди, які народилися, мають право на самозбереження і, відповідно, на подібні речі, які забезпечують їх існування». Таким чином, науковець наголошував на значенні розуміння цієї категорії як невід'ємного природного права людини.

Саме тому класичний підхід до розуміння цієї категорії, сформований Д. Локком: «... влада не може позбавити будь-яку людину її власності без її згоди» [2, с. 18, 49–56], є аксіоматичним і для умов

сучасності – головною метою демократичного суспільства залишається збереження власності.

Витоки становлення цієї категорії у сучасному розумінні також пов'язані з відомою працею Г. Гегеля «Філософія права», в якій він стверджував: «Щоб не залишатися абстрактною, вільна воля повинна насамперед дати собі наявне буття... цей перший вид свободи є той, який називається власністю». Створюючи свою концепцію філософії власності, Г. Гегель вказував, що власність виникає першою з тієї причини, що вона залежить від зовнішніх предметів, від зовнішнього неодоуховленого світу, що протистоїть волі (суб'єкта) і є найближчим до нього. «Власність – це втілення волі в речі», якою особа дає собі «зовнішню сферу своєї свободи». До такого «втілення» річ перебуває поза розумною діяльністю людини, поза правом. За вченням Г. Гегеля, розуміння власності полягало не в задоволенні потреб, а в свободі волі особи у володінні тим або іншим предметом. Зміст власності визначався «відношенням волі до речей» як «безпосереднє володіння, розпорядження та користування», тому що лише у власності особа виступає як розум. Таким чином, Г. Гегель сформував право приватної власності як першочергове, оскільки, на його погляд, приватна власність є найбільш повним втіленням особистості в речі [3, с. 108].

Аналіз гегелівського вчення свідчить про те, що філософ надавав великого значення власності як основі будь-якого громадянського суспільства та політичного устрою. У зв'язку з цим доцільно зазначити, що, на нашу думку, значна кількість сформованих вченим доктринальних положень не втратили своєї актуальності і донині. Вони, безперечно, можуть слугувати підґрунтям та методологічною основою для розвитку сучасного розуміння проблеми як на загальнотеоретичному рівні, так і в межах різних галузей права. Зазначене стосується і кримінального права, де така система може слугувати не тільки методологічною основою, яка спиратиметься на виникнення та розвиток кримінально-правової теорії, а й бути корисною при оцінюванні особливостей окремих ознак складів злочинів проти власності.

На викладеній теорії у подальшому базувалися ідеї французьких мислителів Ж.-Ж. Руссо, П. Монтеск'є, Т. Джеферсона, І. Канта, Дж. Мілля, які визначали як священні імперативи права особи (на життя, свободу, власність тощо). Ці ідеї, засновані на ліберальній тео-

рії природного права, після значних соціальних, економічних і політичних потрясінь у кінці XVIII століття призвели до прийняття французької Декларації прав людини і громадянина, у п. 2 якої було зазначено: «Метою всякого політичного суспільства є охорона природних і невід'ємних прав людини. Ці права – свобода, власність, безпека, супротив гнобленню»; у п. 17: «Право власності – непорушне і священне; ніхто не може бути позбавлений своєї власності за винятком випадків, коли суспільна користь законним порядком закріплена, очевидно потребує цього, обов'язковою умовою при цьому буде попередня сплата справедливої винагороди».

Людина була визнана головною природною основою власності. Ще на початку XX століття окремі вчені вказували: «Французька декларація вперше визнає людину, незалежну від державної влади; вона визнає відомі права поза суспільством. Виходячи з того, що люди вільні і рівні за самою своєю суттю, слід виходити у побудові суспільства із людини, а не навпаки, текст природних прав визначається інDEPENDентами. Всім нам притаманне природне право на свободу і на володіння власністю. Влада будь-якого уряду припиняється там, де починається посягання на особу і власність. У людини є природне право (а не дароване йому) як члена суспільства, і це право недоторканне для держави» [4, с. 19–22]. Саме викладені теорії є основою сучасного неоліберального розуміння прав і свобод людини та громадянина.

Вітчизняні мислителі (Г. Сковорода, Т. Шевченко, П. Куліш, І. Франко, Л. Українка, М. Грушевський, М. Драгоманов, О. Кістяківський) свого часу збагатили і поглибили загальносвітові погляди. Вони ставили людину з її духовними потребами на вершину філософської піраміди, а майно розглядали лише як обмежену необхідність, що потребує охорони. Так, Г. Сковорода писав: «Безглуздо стверджувати, що для людини природною є потреба володіння, скажімо, багатством, яке перевищує можливості помірному споживання» [5, с. 285]. У зв'язку з цим правознавець О. Кістяківський наголошував на необхідності обмеження державної влади «невід'ємними, непорушними, недоторканими правами людини», найважливішим із яких він називав право на гідне існування [6, с. 168]. Проте, зважаючи на міркування прибічників як індивідуалізму, так і колективізму, згодом філософсько-правова думка відкинула співвідношення особи і суспільст-

ва. Були знайдені дві логічно й історично доповнюючі один одного основи, де індивід відтворює власність, а суспільство створює умови для реалізації цього.

Власність фіксує право певного соціального суб'єкта розпоряджатися визначеними ресурсами, цінностями (як матеріальними, так і духовними) задля задоволення своїх потреб. Як інститут соціально-політичний, право власності повинно узгоджувати інтереси і окремого соціального суб'єкта (власника), і суспільства в цілому. Саме на такій основі в суспільстві має формуватися мораль власника, яка передбачає його певні зобов'язання перед тими, у кого власності немає, або хто володіє нею в недостатньому обсязі.

Таким чином, інститут власності розглядався як певна конвенція, згода соціальних суб'єктів діяти для досягнення своєї мети, за певними правилами, визначеними суспільством. Саме тому власність набувала різних форм на різних стадіях розвитку людства: в рабовласницькому та феодальному суспільстві власністю визнавалися не лише предмети і знаряддя праці, а й люди, які, зрештою, самі в цих умовах розумілися як «живі знаряддя праці», «живі машини». В подальшому під поняттям власності розумілося «усяке вміння, ремесло, красне мистецтво чи наука», які надають засоби існування [7, с. 299], звідси випливало, що власністю визнавалося абсолютно все.

Відносини власності у сучасний період регулюються, насамперед, законодавчими актами, а отже, стають формалізованою соціальною інституцією, діяльність якої забезпечується державою. Однією з важливих проблем, що істотно впливає на життєдіяльність суспільства та формування правової політики держави, є співвідношення державної власності з приватною. При цьому важливим є не лише визначення кола предметів, цінностей, які можуть підпадати під зміст поняття приватної чи державної власності, а й регулювання відносин між ними.

Підсумовуючи вищенаведене, доцільно навести думку видатного вченого XX ст., професора Ю. Панейка: «Подібність теперішніх і середньовічних поглядів підводить нас до думки, що соціалізована форма права власності є найвідповіднішим улагодженням річевих взаємин збірного життя. Вже вдруге на відрізок одного тисячоліття поняття володіння звертає на дорогу розуміння власності як служби для

добра загалу. Це доводить, що соціалізовані поняття найбільше відповідають цілям і прагненням людства».

Список використаних джерел та посилань:

1. Костенко О.М. Злочин і відповідальність за нього у світлі соціального натуралізму (щодо соціально-натуралістичної доктрини кримінального правознавства) // Право України. – 2010. – № 9. – С. 31–40.

2. Локк Д. Избранные философские произведения: В 2 т. – М., 1960. – Т. 2. – 532 с.

3. Гегель Г. Философия права. – М., 1996. – С. 108. – 154 с.

4. Мовичь Л. Права человека и гражданина. – СПб.: Книга издание «Голос», 1912. – 47 с.

5. Філософія Сковороди. – К.: Наукова думка, 1972. – 309 с.

6. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник. – Харків: Консум, 2001. – 656 с.

7. Кант И. Сочинения на немецком и русском языках. – Трактаты и статьи (1784–1786): В 2 т. – Т. 1. – М., 1994. – 700 с.

ЄСИМОВ Сергій Сергійович
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративно-
правових дисциплін юридичного факультету
Львівського державного університету внутрішніх справ

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ПІД ЧАС ДОСТАВЛЕННЯ ГРОМАДЯН У ПІДРОЗДІЛИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ У КОНТЕКСТІ ДОСЛІДЖЕНЬ Ю. ПАНЕЙКА

Реалізація заходів адміністративного примусу є дуже важливим і актуальним завданням державних органів, оскільки ці заходи спрямовані на забезпечення законності, охорони правопорядку, прав і інтересів громадян і організацій, власності, створення нормальних умов для діяльності апарату публічної влади.

Дослідження діяльності видатного українського правника Ю. Панейка має практичне значення не тільки у контексті розвитку засад діяльності органів публічної адміністрації на державному та місцевому рівнях, а й у теоретичному обґрунтуванні новітньої системи забезпечення правопорядку, що суттєво вплинуло на розвиток системи поліцейських органів у Німеччині, Польщі й інших країнах Європи та окремих питань службової діяльності органів внутрішніх справ та підрозділів служби превенції Національної поліції України.

Протягом життя Ю. Панейко неодноразово мав змогу відчувати диктат влади тоталітарних режимів, який реалізовували органи забезпечення правопорядку, за відсутності нормативно-правового регулювання діяльності, що призводило до невиправданого адміністративного розсуду. Тому одне із наукових завдань український вчений вбачав у створенні ефективного та підконтрольного громаді апарату забезпечення правопорядку [1], що є прямим відображенням загального еволюційного розвитку, пов'язаного з природою і організацією сучасної демократичної держави та громадянського суспільства на європейському континенті.

У науковому дослідженні «Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина. Том II» у розділах «Норми поліцейської діяльності» та «Поняття адміністративного поступування (провадження)» у концептуальному аспекті вчений характеризує основні

засади діяльності поліції у сфері «поліцейсько-карного права» тобто у сфері обмеження прав і свобод людини та громадянина у контексті адміністративного розсуду посадових осіб поліцейських органів. На думку вченого, будь-яка адміністративна процедура та адміністративна дія у діяльності кожного працівника поліції повинна мати нормативно урегульовану підставу та індивідуальний акт правореалізації [2, с. 329–335, 338–340].

Про необхідність розгляду теоретичних підходів до проблем адміністративного розсуду в сучасному адміністративному праві України неодноразово зазначалося у працях представників української науки, про що вказує В.М. Бевзенко, але це питання не вирішено й до сьогодні. У цьому аспекті, на думку вченого, доцільно звернутися до праць Ю. Панейка [2, с. 479–480; 3].

Заслуговує на увагу та обставина, що законодавча регламентація діяльності із застосування адміністративного затримання, доставлення і приводу поліцейськими не повною мірою відповідає сучасним правовим вимогам правової захищеності особи в сфері адміністративної юрисдикції.

Незважаючи на те, що Кодекс України про адміністративні правопорушення уніфікував процедури застосування цих заходів, Статут патрульно-постової служби міліції України, який довгий час був єдиним відкритим джерелом нормативних приписів з реалізації положень правових норм, не визначав процедуру та адміністративні дії при застосуванні вказаних адміністративних заходів. Сучасний нормативний акт – Стандартні операційні процедури – не визначив правові засади діяльності із застосування адміністративного затримання, доставлення і приводу [4].

Ряд принципових питань, що виникають під час здійснення розглянутих заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, взагалі не регулюються Кодексом України про адміністративні правопорушення, наприклад, підстави і порядок звільнення затриманих у адміністративному порядку осіб, вимоги до ухвал про привід.

У Кодексі України про адміністративні правопорушення відсутнє законодавча дефініція приводу, а підстави застосування доставлення й адміністративного затримання визначені в загальній формі разом

з цілями їх застосування. Максимальні терміни здійснення доставлення та приводу не встановлені. Потребує законодавчого коригування перелік суб'єктів, уповноважених здійснювати адміністративне затримання і доставлення [5]. Взаємні посилання Кодексу України про адміністративні правопорушення та підзаконних актів один на одного не сприяють ефективній реалізації цих заходів.

Ю. Панейко ще у 1949 р. у розділі «Межі поліцейської влади» дослідження «Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина. Том II» писав: «Що саме треба вважати за шкідливе для публічної безпеки, спокою і порядку, то про це знаходимо в різних законах різні постанови» [2, с. 323].

Доцільно зауважити, що вказаний спектр недоліків виник у чинному законодавстві внаслідок підходу до адміністративного права як засобу забезпечення політичного домінування. Незважаючи на закріплення у Конституції України демократичних принципів побудови державної влади, у тому числі нормативного регулювання суспільних відносин, у процесуальному аспекті з моменту прийняття та введення в дію чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення засади адміністративного затримання, доставлення і приводу не змінилися.

Водночас у правовому регулюванні діяльності органів охорони публічного порядку і публічної безпеки України є приклади, коли теоретична спадщина українського правника Ю. Панейка бралася до уваги при реалізації нормативно-правового забезпечення діяльності органів правопорядку у контексті вивчення позитивного досвіду діяльності поліції Німеччини та Польщі, де у підвалини нормативно-правового регулювання певних напрямів службової діяльності були закладені ідеї вченого. Так, сучасна структура органів поліції Німеччини, Польщі й інших країн Європейського Союзу, яка повною мірою відповідає науковим поглядам вченого на «Роди поліції», дістала відображення, на нашу думку, у статті 13 Закону України «Про Національну поліцію» [6].

Список використаних джерел та посилань:

1. Панейко Юрий Лукич [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D0%B0%D0%BD%D0%B5>

%D0%B9%D0%BA%D0%BE_%D0%AE%D1%80%D1%96%D0%B9_
%D0%9B%D1%83%D0%BA%D0%B8%D1%87

2. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) / Укладачі: В.М. Бевзенко, І.Б. Коліушко, О.Р. Радишевська і інші. – К.: ВД «Дакор», 2016. – 464 с.

3. Бевзенко В.М. Межі процесуального розсуду адміністративних судів у справах про повернення помилково та/або надміру (сплачених) зарахованих до бюджету митних платежів // Адміністративне право і процес. – 2014. – № 4 (10). – С. 193–210.

4. Стандартні операційні процедури [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.patrol.in.ua/politsejskomu/standartni-operatsijni-protseduri/>

5. Бортник Н.П., Єсімов С.С., Крижановська В.А. Нормативно-правове регулювання доставлення громадян у поліцію: теоретичні аспекти // Адміністративне право і процес. – 2016. – № 1(15). – С. 83–96.

6. Про Національну поліцію: Закон України від 2.07.2015 р. № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.

*ЗАБОЛОТНА Людмила Володимирівна
аспірант кафедри адміністративного права
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*

ДО ПИТАННЯ СПІВВІДНОШЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРАЦІВНИКІВ ДИПЛОМАТИЧНОЇ СЛУЖБИ ІЗ СУМІЖНИМИ ЮРИДИЧНИМИ КАТЕГОРІЯМИ

Фактично повноваження працівників дипломатичної служби можна сприймати як динамічну юридичну категорію первинного рівня, що створює можливості для задоволення публічного інтересу держави та окремих соціальних груп у зовнішніх відносинах. Для висвітлення сутті повноважень необхідно звернутися до здобутків загальнотеоретичної й адміністративно-правової наукової розвідки. Зокрема, у системно-структурному ракурсі цей термін означає первинний елемент адміністративно-правового статусу органів публічної адміністрації [6, с. 220]. Очевидно, що такий варіант дефініції не можна вважати повним визначенням повноважень державних службовців дипломатичної служби, проте він додатково наголошує на адміністративно-правовій природі діяльності цих суб'єктів.

Для більш повного та всебічного аналізу співвідношення повноважень державних службовців дипломатичного корпусу із суміжними юридичними категоріями звернемося до наступних підходів їх визначення.

Функціональний підхід, як правило, цей термін тлумачить як те, що можна здійснити, заходи, що їх може реалізувати орган [1, с. 43]; гарантовану законом спрямовуючу вимогу уповноваженого суб'єкта конкретної поведінки, спрямовану на фізичних і юридичних осіб [4, с. 76–79]; вид і міру належної та можливої поведінки органів публічної адміністрації, зорієнтованої на досягнення завдань і практичного втілення функцій держави загалом, функцій і компетенції конкретного державного органу [2, с. 185].

Натомість повноваження працівників дипломатичної служби в системному вимірі відповідно до теоретичних розробок у галузі теорії права й адміністративного права можуть означати комплекс конкрет-

них прав і обов'язків, що надаються для здійснення наданих органу влади функцій [5, с. 102]. За цим підходом йдеться, насамперед, про систему прав та обов'язків органу та посадових осіб, які впливають із чинного законодавства та підзаконних актів (базовий перелік повинен бути визначений в законі) і спрямовані на реалізацію функцій працівників дипломатичної служби. Як зауважив Л. Дюгі, відповідні повноваження можна реалізувати в площині обов'язку, обираючи з-поміж правових можливостей органу [3, с. 130]. Такі повноваження зумовлені публічним інтересом, а не суб'єктивними факторами у вигляді волевиявлення конкретної фізичної особи, яка є державним службовцем дипломатичного корпусу.

З викладеного вище матеріалу можна зробити **проміжний висновок**, що суб'єктивні права та юридичні обов'язки працівників дипломатичної служби за своєю спрямованістю є різними юридичними категоріями та кореспондують неоднаковим повноваженням вказаних державних службовців.

Формулюючи ознаки, за якими конкретний набір прав та обов'язків може вважатися такими повноваженнями працівників дипломатичної служби в політико-правовому та соціально-психологічному плані, слід зазначити, що невід'ємною рисою цих повноважень є суб'єктний вимір, а саме: реалізація прав та обов'язків органів дипломатичної служби – національних суб'єктів публічної адміністрації та закордонних дипломатичних представництв, наділених повноваженнями зі здійснення публічного управління. Через правові засоби ці особи спрямовують до представників громадянського суспільства та інших суб'єктів публічної адміністрації забезпечену на рівні закону вимогу щодо конкретної поведінки в зовнішніх відносинах.

Відтак для того, щоб описувана діяльність державних службовців дипломатичної служби була успішною, потрібно, щоб існувало потужне забезпечення реалізації ними своїх повноважень. Така ознака повноважень працівників дипломатичної служби є ключовою стосовно гарантування стабільності функціонування дипломатичної служби, правомірного та належного здійснення повноважень працівниками вказаного органу публічної адміністрації.

Таким чином, належне нормативно-правове забезпечення прикладного втілення повноважень працівників дипломатичної служби створює додаткову платформу та мотивацію для слідування спільному благу при обранні інструментів діяльності публічної адміністрації та відповідних правових засобів. Саме на основі цієї гарантії потрібно визначати функції, що їх державні службовці дипломатичного корпусу повинні виконувати для досягнення публічного інтересу та на виконання окреслених перед ними завдань, застосовуючи власне владні, публічно-управлінські повноваження.

Список використаних джерел та посилань:

1. Битяк Ю.П., Зуй В.В., Комзюк А.Т. Переконання і примус у державному управлінні / Адміністративна відповідальність: Конспект лекцій. – Харків: Укр. юрид. акад., 1994. – 44 с.
2. Друцун Т.І. Владні повноваження органів публічної адміністрації як невід’ємна складова адміністративно-правового статусу // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). – 2012. – № 2(57). – С. 180–186.
3. Дюги Л. Конституционное право. – М.: Изд-во И.Д. Сытина, 1908. – 256 с.
4. Комзюк А.Т., Гуменюк В.А., Салманова О.Ю. Деякі проблеми реформування законодавства про адміністративну відповідальність // Вісник Університету внутрішніх справ. – 1996. – Вип. 1. – С. 76–79.
5. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. – М.: Юридическая литература, 1972. – 280 с.
6. Панчишин А.В. Владні повноваження як елемент правового статусу держави (теоретико-правовий аспект) // Право України. – 2011. – № 6. – С. 218–225.

ЗАВАЛЬНА Жанна Вікторівна
доктор юридичних наук,
професор кафедри цивільно-правових дисциплін
Харківського національного
університету імені В.Н. Каразіна

ІДЕЯ СТАНОВЛЕННЯ ДОГОВІРНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У ПРАЦЯХ УКРАЇНСЬКИХ НАУКОВЦІВ- АДМІНІСТРАТИВІСТІВ ХХ СТОЛІТТЯ

Початок ХХІ століття для адміністративно-правової науки був ознаменований бурхливими змінами, зумовленими демократичними перетвореннями в суспільстві. Проведення різного роду реформ політичної, економічної, правової сфер спричинили нововведення також в адміністративному праві України.

Одним із нових для адміністративного права України інститутів, запроваджених у адміністративно-процесуальне законодавство, став адміністративний договір. Однак, останнім часом у межах адміністративного права використовуються також і інші форми договірного регулювання, такі як митний компроміс, податковий компроміс, угода про розвиток регіонів, примирення, мирова угода тощо. Названі форми договірного регулювання вимагають спеціального наукового дослідження. Але останнє неможливе без розвідки історичного коріння зародження та вивчення наукових ідей, які стали теоретичним та методологічним базисом можливості застосування договірного регулювання адміністративних відносин взагалі, а не тільки використання адміністративного договору.

Під час аналізу праць науковців виявлялись загальні тенденції розвитку адміністративно-правової думки в різному часовому контенті в межах ХХ століття. На їх основі досліджувалися вияви ознак договірного регулювання адміністративних відносин. Як головні ознаки договірного регулювання адміністративних відносин були взяті формальна рівність сторін, ініціативність учасників відносин, урахування волевиявлення учасників. Вважається, що формальна рівність виявляється у встановленні для учасників відносин законодавчої можливості у вигляді повноважень із урегулювання відносин в договірний спосіб. На відміну від прийняття адміністративного акту, який ініціюється

владним суб'єктом, ініціювати застосування договірного регулювання адміністративних відносин можна будь-ким із учасників. Виходячи зі вказаних ознак договірного регулювання здійснювався аналіз наукових праць науковців-адміністративістів, пов'язаних із сучасними українськими землями своїм народженням, набуттям освіти чи працею в освітніх чи наукових установах.

На початку XX століття на тлі панування патерналістичного розуміння та сприйняття адміністративного права починають формуватися загальні наукові основи побудови договірної конструкції адміністративно-правових відносин. Основи зародження договірного регулювання вбачаються у ідеї, в яких обстоювались загальні ліберальні принципи регулювання взаємовідносин держави та суспільства. У своїх працях Володимир Матвійович Гессен та Володимир Германович Іозефі закладають ліберальні основи регулювання адміністративних відносин, що відображаються в принципі панування права над державою та пом'якшенні бюрократії в адміністративній системі держави. Також автори обґрунтовують необхідність чіткого законодавчого закріплення повноважень як для всіх державних органів взагалі, так і для поліції зокрема. Серед іншого, науковці наголошували на необхідності обстоювання позиції рівноправності адміністрації та приватних осіб та союзів у публічних відносинах [1]. Останнє положення саме і становить основу для виникнення та укріплення формальної рівності та запровадження повноважень з метою застосування договірного регулювання відносин, які на сьогодні позиціонуються як адміністративні.

Починаючи з 1911 р. А.І. Єлістратов у своїх працях вперше говорить про розвиток договірного регулювання адміністративних відносин з необхідністю врахування інтересів населення, вказуючи, що влада, яка не враховує волю підвладних, може втратити під собою основу. Хоча в адміністративному праві переважає метод одностороннього підпорядкування, в окремих випадках використання договору замість застосування заходів примусу є ефективнішим, оскільки дозволяє економити фінансові та організаційні ресурси [1]. В.Л. Кобалевський був одним з перших правознавців, і в своїх працях він розробляв проблематику форм адміністративної діяльності, серед яких вже на той час ним були виділені публічно-правові договори [2].

Починаючи з 30-х років ХХ століття не тільки розвиток науки адміністративного права, а й існування навчальної дисципліни «Адміністративне право» переривається на ціле десятиліття, викорінюючи тим самим не тільки ідейно, а й фізично можливість розвитку адміністративного права в ліберальному напрямі, а відтак – і застосування договірного регулювання адміністративних відносин. Натомість в адміністративно-правову науку приходить панування державоцентристської концепції. Починаючи з 40-х років питання існування, а тим більш застосування договірного регулювання адміністративних відносин, у працях науковців не піднімалися.

Для середини ХХ століття притаманне відродження науки адміністративного права, якому сприяли праці українських вчених-адміністративістів, які жили та працювали у міграції. На відміну від колег, які знаходилися на території УРСР, такі вчені розвивали ідеї захисту прав людини та обмеження поліцейської діяльності держави. Одним із таких науковців-адміністративістів є Зиновій Соколюк, наукові доробки якого присвячені критиці поневолюючої діяльності поліції (1956) та громадянським правам в Українській Народній Республіці (1980) [1].

Із середини 80-х – початку 90-х років ХХ ст., із отриманням Україною незалежності в працях науковців-адміністративістів постає питання необхідності переосмислення концептуальних та доктринальних змін у науці та галузі адміністративного права та викладення основних начал у демократичному світлі [3]. В працях В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, В.Ф. Опришка, А.С. Васильєва, Є.Б. Кубка, Н.Р. Нижник, Н.Б. Писаренко, Н.А. Пухтинського, М.М. Тищенка та інших обстоювалась необхідність встановлення та розвитку людиноцентристської концепції. Зокрема, В.Б. Авер'янов започаткував та обстоював у своїх працях ідею побудови адміністративного права, виходячи із обов'язку держави надавати особам адміністративні послуги.

Кінець 90-х років ознаменувався зростанням зацікавленості до проблем договірного регулювання адміністративних відносин, зокрема почалась активна розробка теоретичних положень адміністративного договору українськими вченими-адміністративістами: К.К. Афанасьєвим, О.П. Битяком, А.С. Васильєвим, В.К. Колпаковим, Ю.В. Мельником, С.С. Скворцовим, В.С. Стефанюком, О.І. Харитоновою.

Список використаних джерел та посилань:

1. Антологія міжнародного поліцейського права (Історія. Предмет. Методи. Норми. Класифікація.): У двох томах / За заг. ред. Ю.І. Римаренка, В.Я. Тація та ін. – Т. 2. Поліцейське право: становлення і сучасність. – Херсон: Айлант, 2014. – 888 с.

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

3. Гриценко І.С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права: Дис. ... д-ра юрид. наук. – Харків, 2008.

ЗАДИРАКА Наталія Юріївна
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО МАЙНА В ДОКЛАСИЧНИЙ ПЕРІОД

Історія інституту публічного майна розпочалася вже на ранньому етапі розвитку людства. Прообразом публічного майна можна вважати власність общини, племені, на що вказують такі риси, як спільність володіння, рівність у праві [1, с. 5–6]. У цьому контексті саме значущість вказаного майна та категорія спільності володіння є ключовими для характеристики майна як публічного, оскільки це найбільш важливе майно задовольняло найістотніші потреби та інтереси всього соціуму на визначеній території розселення.

На формування публічного майна в докласичний період впливали насамперед соціоекономічні процеси становлення права власності в цілому та зародження окремих його інститутів, а також розвитку інститутів публічного управління відповідним майном.

Так, у Стародавній Греції вже розмежовували публічне та приватне майно за критеріями загального блага та суспільного або приватного інтересів. Зокрема, у працях Платона та Аристотеля містилися позиції про публічну власність, її розмежування з приватною власністю та визнання виняткової важливості ідеї загального блага над особистим. Держава як представник ідеї суспільного блага підкоряла все життя громадян, розпоряджалася їх долею згідно з вимогами суспільного інтересу й особи. Загалом, на цьому історичному етапі домінував соціальний критерій в аспекті масштабного врахування прав держави, суспільства на публічне майно та своєрідного нехтування інститутом приватного майна.

За часів Стародавнього Риму інститути приватного та публічного майна видозмінилися порівняно з підходами, що панували в Стародавній Греції, проте увібрали в себе більшість попередніх ідей. Приблизно в 44 р. до н.е. була запроваджена правова охорона власності

сті, зокрема публічної. У подальшому з часів ранньої Республіки інститут публічного майна модернізувався на основі розширення змісту правомочностей (охоплювали найповніше панування над річчю). Звідси можна вивести формулу публічної власності: право користування та власне реалізація вказаної правомочності; можливість одержання прибутку; право здійснити відчуження речі або будь-яким іншим чином розпорядитися її подальшою долею.

При цьому навіть зараз скрізь вживається римська формула власності, що означала три варіанти ставлення до речі: *ius utendi* – користування, *ius fruendi* – отримання прибутку та *ius disponendi* – можливість вільного відчуження (продажу, обміну, дарування). Від самого початку право власності було основою існування людини в сім'ї та суспільстві, адже зумовлювало спадкування й надавало йому сенсу [2].

Інституціоналізація відносин щодо набуття, реалізації та припинення права власності сприяла поглибленню поділу прав на майно як таких, що мали публічний характер (*ius publicum*), слугували публічним (державним, самоврядним) інтересам, та приватний характер (*ius privatum*), що стосувалися конкретних осіб. В аспекті правомочностей осіб, наділених правами на публічне майно, необхідно вказати на істотне значення володіння (*possessio*), а саме: здатності володіти, яка належала всім вільним людям. Із іншого боку, категорія вільних людей, якщо порівнювати із сучасними підходами, мала доволі дискримінаційний характер, оскільки такими особами могли бути виключно громадяни Риму (особи чоловічої статі, наділені виборчим правом). Тому можна зазначити, що права на публічне майно мали досить обмежений характер за гендерною, віковою та сутнісною характеристиками.

Саме за часів Римської імперії починає вживатися поняття «*publica*», що означало «державний», «суспільний» [3, с. 5]. Класифікація основних видів речей була надана ще давньоримськими юристами, якими виділялися публічні речі, тобто ті, що є загальними для всіх людей світу, і приватні речі [4, с. 151]. Публічне право, у тому числі право на публічне майно, у римському праві охоплювало конституційну, адміністративну, кримінальну, а також податкову сфери – тобто ті, де необхідним було втручання державної влади. Натомість

ius privatum стосувалося правочинів окремих осіб, які добровільно брали на себе зобов'язання, що впливали з цих правочинів: наприклад, укладаючи договір [2]. При цьому необхідно наголосити на тому, що сфера правової охорони публічного майна мала комплексний характер, тобто охоплювала як аспекти конституціоналізації відповідних відносин, питання публічного управління, так і деліктно-процедурні відносини, а права на приватне майно зазвичай поглиналися цивільним (приватним) правом.

Однак право власності мало тоді та має й зараз свій прояв і в приватному, і в публічному праві, оскільки ним наділені як держава, так і особи. Водночас права на публічне майно в багатьох ситуаціях обмежуватиме право власності фізичної та/або юридичної особи, насамперед щодо загального блага всієї спільноти. Як вказує Л. Мажец, право однієї особи ніколи не є ані абсолютним, ані «святим» (сакральним). Воно може бути обмеженим задля спільного блага, і його можна навіть позбавити: відчуження задля публічної мети знали та застосовували в тогочасному Римі (наприклад, відчуження приватної ділянки землі для побудови акведука, як у Римській імперії називали водогін) [2]. Звідси простежується градація прав на майно в докласичний, а в подальшому – й у класичний період: правами приватної особи можна було знехтувати з метою задоволення загального блага.

Використовуючи наше власне (приватне) право власності, ми не повинні, як писав римський юрист Гай, «погано використовувати» його, маючи на увазі дії, які шкодять спільному благу та *bonis mores* (добрим звичаям). Наприклад, у Стародавньому Римі власник, який володів рабом і знущався з нього, втрачав право володіти цим рабом, якщо раб, рятуючи своє життя, утікав під захист імператора [2]. Саме тому питання правомірної та протиправної поведінки, меж компетенції та процедур її реалізації на практиці й зараз на рівні правосвідомості суспільства та підсвідомості конкретної особи базуються на відповідних римських постулатах. Загалом, у відносинах із правової охорони публічного майна діє правило, відоме ще з часів стародавнього Риму: право однієї особи закінчується там, де розпочинається право іншої особи.

На підставі вищевикладеного можна стверджувати, що з урахуванням римського поняття власності, розуміння категорії публічності,

зокрема у правовідносинах щодо публічного майна, формувалися подальші правові позиції у відповідній сфері за часів феодалізму, капіталізму, марксизму, комунізму тощо. Це яскраво простежувалося в класичний період і на сучасному етапі в аспекті розуміння телеологічних характеристик публічного майна, територіальних факторів, суб'єктного та об'єктного критеріїв, інструментально-функціонального взаємозв'язку між публічною адміністрацією та механізмами здійснення публічного управління.

Список використаних джерел та посилань:

1. Анапасенко К.І. Право комунальної власності: господарсько-правовий аспект: Монографія. – К.: Видавничий Дім «Слово», 2010. – 264 с.
2. Мажец Л. Дещо з історії власності [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.credo-ua.org/2014/12/126810>
3. Лісничий В.В. Концептуальні засади політичних наук: теорія та історія: Методичні та дидактичні матеріали до модуля 1. – Харків: УДАУ ХФ, 2001. – 36 с.
4. Яковлев В.Н. Древнеримское частное право и современное право: Учебник / Предисл. С.Д. Бунтов, Н.В. Кузнецов, А.А. Подопригора. – М.: Волтерс Клувер, 2010. – 960 с.

ЗАЯРНИЙ Олег Анатолійович
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

ІСТОРИЧНІ ВИТОКИ ФОРМУВАННЯ ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ

Модернізація державного управління, поєднана з проникненням електронно-цифрових технологій у механізм його здійснення, поява нових видів і форм інформаційної діяльності призводить до істотного розширення інформаційної сфери, посилює інтеграційні процеси між її елементами та інструментами діяльності публічної адміністрації. Існуючі в інформаційній сфері України суспільні відносини підпадають під дію положень понад п'яти тисяч нормативно-правових актів різної юридичної сили, що актуалізує проблему узгодження регулятивних та охоронних норм, якими визначаються правові основи інформаційної діяльності, наслідки порушення встановлених обмежень, стимулів та заборон, поєднаних у правових режимах такої діяльності.

Нашою метою є дослідження правової природи поняття «адміністративного інформаційного правопорушення», виявлення правових передумов виділення деліктів цього виду в окремий вид протиправних, соціально шкідливих діянь, що вчиняються суб'єктами публічної адміністрації в межах інформаційної сфери.

Означена проблематика була предметом досліджень багатьох науковців та практиків: В.К. Колпакова, О.О. Леонідової, О.В. Палушкіна, Д.Б. Савчішкіна, О.В. Чуприни та інших, однак поза увагою дослідників залишилися окремі фактори, які безпосередньо впливають на формування адміністративних інформаційних правопорушень як наукового поняття та різновиду адміністративних деліктів, що вимагають самостійного наукового осмислення.

Адміністративні інформаційні правопорушення перебувають у тісному логічному зв'язку з більш загальним (родовим) поняттям «адміністративне правопорушення» і є результатом наукового, ево-

люційного розвитку двох основних концепцій, в яких розкривається правова природа та суть цього виду правопорушень. В основі кожної з цих концепцій перебувають, передусім, правові форми взаємодії держави та людини у відносинах функціонування публічної адміністрації, а також характер правового зв'язку проступку із заходами адміністративної відповідальності.

Відповідно до однієї з концепцій, формування поняття «адміністративного правопорушення» пов'язується із розвитком адміністративної юстиції. Інститут адміністративної юстиції як правова реальність є результатом реалізації ідей Великої французької революції 1789–1794 рр. Саме вони сформували розуміння необхідності контролювати дії адміністрації. Мета такого контролю – забезпечити відповідальність адміністрації за рішення, які порушують права громадян та інших суб'єктів громадянського суспільства [1, с. 23]. Правовими передумовами для визнання держави відповідальною за свої рішення стало закріплення в нормах Конституції Французької Республіки серед комплексу природних прав людини прав на свободу думки і слова, на вільне поширення поглядів і переконань, права на звернення до органів державної влади з петицією чи іншою скаргою, клопотанням про надання інформації, необхідної людині для її життєдіяльності, а також права на оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень (глава I розділу 1 Конституції Французької Республіки від 3.09.1791 р.) [2, с. 234].

Норми Загальної Декларації прав людини і громадянина від 26.08.1789 р. у ст. 11 передбачали, що свобода вираження думки і поглядів визнається одним з найцінніших прав людини. Кожен громадянин у зв'язку з цим може висловлюватися, писати та публікуватися вільно й наражатися на загрозу відповідальності лише у разі зловживання цією свободою у випадках, передбачених законом [2, с. 209]. Аналіз змісту загальних положень законодавства країн Західної Європи про права людини засвідчує, що поряд із конституційним проголошенням інформаційних прав особи, Конституція Французької Республіки та Загальна Декларація прав людини і громадянина визнали відповідальними за порушення цих прав державу, а також інших осіб, які поширюють неправдиві відомості чи дані.

Як зазначав А.Я. Антонович, право вільного вираження своїх думок і переконань в друкованій формі походить із права людини вільно розпоряджатися своїми силами для досягнення законних цілей. Проте, аналогічно до реалізації будь-якого права, і тут можливі зловживання. Наклеп, поширений в друкованій формі проти приватної особи, образа в друкованих засобах масової інформації суспільної моралі, заклики до непідкорення владним (управлінським) приписам тощо мають бути віднесені до зловживань «друкованим словом» та до таких протиправних діянь, які вимагають застосування заходів запобігання і припинення [3].

Наприкінці XIX століття в країнах Західної Європи істотно зросла кількість адміністративних актів, якими порушувалися права осіб. У зв'язку з цим ряд держав були змушені визнати себе відповідальними за діяльність своєї публічної адміністрації, навіть якщо порушення вчинялися в межах наданої компетенції, шляхом розширення складів правопорушень, суб'єктами яких виступали посадові та службові особи органів державної влади, органів місцевого самоврядування. З цих підстав виникла юридична потреба у формуванні інституту адміністративної юстиції, призначеного для вирішення спорів (врегулювання конфліктів) між представниками суб'єктів публічної адміністрації та громадянами, юридичними особами [4, с. 107]. Саме на інститут адміністративної юстиції в країнах Західної Європи було покладено завдання з правової кваліфікації порушень прав на інформацію, свободу вираження поглядів і переконань, встановлених правових режимів інформації, вчинених суб'єктами публічної адміністрації.

Отже, розглядати виникнення адміністративного правопорушення як юридичну реальію і один з інститутів адміністративної юстиції можна лише з виникненням інституту відповідальності публічної адміністрації перед людиною за свою діяльність, формуванням системи спеціальних органів судової влади, наділених компетенцією щодо скасування протиправних рішень, дій, бездіяльності вказаних суб'єктів, застосування санкцій за порушення встановленого публічного правопорядку, в тому числі в інформаційній сфері.

Відтак, адміністративне інформаційне правопорушення можна розглядати як протиправне, винне діяння (дію чи бездіяльність), вчинене суб'єктом публічної адміністрації у зв'язку з невиконанням чи

неналежним виконанням сервісно-регуляторних чи контрольно-наглядових функцій в інформаційній сфері, що має наслідком порушення передбачених актами законодавства прав особи на інформацію, встановлених правових режимів інформації або обмеження доступу до державних інформаційних ресурсів, за яке законом встановлена адміністративна відповідальність, реалізація якої здійснюється виключно в судовому порядку.

Такий підхід до визначення суті адміністративних правопорушень, зокрема тих, що вчиняються в інформаційній сфері, одержав легальне закріплення в законодавстві Англії, Франції ФРН, США, інших держав з розвинутою економікою наприкінці XIX століття та дістає розвитку в нормах чинного адміністративно-деліктного законодавства.

Згідно з іншою концепцією, що одержала в літературі назву «кримінально-караної», адміністративні правопорушення є результатом трансформації поліцейських чи фіскальних проступків, за які встановлювалася кримінальна відповідальність, у зв'язку з чим такі делікти одержали назву «кримінальних проступків» [5].

«Історичний аналіз свідчить, що виникнення поняття «адміністративний проступок» пов'язано зі спробами вдосконалити кримінальне законодавство шляхом розмежування кримінальних вчинків за ступенем суспільної небезпеки». На відміну від кримінального права Франції, законодавство Німеччини поділяло кримінально карані діяння на злочини, проступки та порушення.

При легальному встановленні ознак складів тих чи інших кримінально караних діянь законодавство Пруссії, а згодом – і Німеччини виходило з так званого «адміністративного розсуду» щодо засобів кримінального примусу, що призвело до розуміння адміністративних правопорушень як невиконання або неналежного виконання громадянами обов'язкових приписів суб'єктів публічної адміністрації, або вчинення таких діянь, за які покарання призначалося в адміністративному порядку. Метою таких покарань було не поновлення порушеного права чи охоронюваного законом інтересу, а покарання за непідкорення волі суб'єктів публічної адміністрації [5].

Наведена концепція офіційно була визнана законодавством Німеччини в період XVIII – перша половина XIX століття і проіснувала

до формування адміністративного проступку в його сучасному розумінні.

Таким чином, адміністративні інформаційні правопорушення як наукове поняття, вид протиправних діянь в інформаційній сфері та предметна складова адміністративної деліктології є зовнішнім правовим наслідком юридичних конфліктів, обумовлених неузгодженістю потреб та інтересів членів інформаційного суспільства, з одного боку, і таких, що діють у межах правового інформаційного простору, нормативних обмежень, дозволів, заборон, з іншого. В умовах розвитку інформаційного суспільства, збільшення впливу інформації на суспільно-політичні та правові процеси, визнання на конституційному рівні держави відповідальною перед людиною за свою діяльність, поняття «адміністративного інформаційного правопорушення» за своєю суттю набуває все більш тісного зв'язку з діяльністю публічної адміністрації. Як наслідок, такі правопорушення все частіше вчиняються у сервісно-регуляторній сфері діяльності держави, у зв'язку з чим поступово втрачається їх поліцейська суть.

Список використаних джерел та посилань:

1. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): Навчальний посібник. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.
2. Черниловский З.М. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. – М., 1984. – 472 с.
3. Антонович А.Я. Курс государственного благоустройства [полицейского права]. – Части 1 и 2 / Оттиск из «Университетских известий», 1889. – К., 1890.
4. Гриценко І.С. Історичний досвід запровадження адміністративної юстиції: українська традиція // Адміністративне право і процес. – 2013. – № 1(3). – С. 107–121.
5. Липатов Э.Г., Филатова А.В., Чаннов С.Е. Административная ответственность: Учебно-практическое пособие. – М.: Волтерс Клувер, 2010.

КІСЕЛИЧНИК Василь Петрович
доктор юридичних наук, професор
Львівського національного університету
імені Івана Франка

ВПЛИВ ТЕОРІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПРОФЕСОРА Ю. ПАНЕЙКА НА СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК НАУКИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Понад два десятиріччя в Україні динамічно розвивається наука про місцеве самоврядування. Її потенціал став важливим чинником становлення і розвитку української державності, забезпечив новий якісний рівень ідеї місцевого самоврядування, сприяв юридичному оформленню відповідних суспільних відносин.

Для початкового етапу становлення сучасної правової науки про місцеве самоврядування притаманним було домінування історико-правового підходу до дослідження цього складного, багатоаспектного явища. Такий підхід збагатив науку знанням про історичні передумови та джерела місцевого самоврядування, забезпечив становлення теоретичних конструкцій, базових юридичних понять та категорій, підготував ґрунт для законодавчого оформлення місцевого самоврядування в Україні.

Уперше за новітніх часів місцеве самоврядування в Україні було визнано одним із елементів конституційного ладу відповідно до положень Основного Закону 1996 р. Закріплення на конституційному рівні (ст. 7) цього важливого політико-правового інституту стало підґрунтям становлення (формування) в Україні науки (поряд з навчальною дисципліною та галуззю законодавства) місцевого самоврядування (муніципальної науки).

Однак в політико-правовому житті України інститут місцевого самоврядування фактично сформувався ще з самого початку відродження української державності (у 1992 р.), у процесі проведення муніципальної реформи. Саме остання спонукала вчених-конституціоналістів до «переосмислення» природи місцевого самоврядування, дослідження його теорій (концепцій), які по-різному тлумачать суть цього інституту локальної демократії. Відтак, саме у цей

період почалося формування сучасних поглядів на інститут місцевого самоврядування в новітній Україні.

Певну допомогу у відповідних прагненнях українських науковців надала праця Ю. Панейка «Теоретичні основи місцевого самоврядування» (Мюнхен, 1963), яка, залишивши помітний слід в українській науці в еміграції, стала на цьому етапі розвитку держави вже надбанням і для юридичної спільноти в Україні та сприяла (дала поштовх) розвитку наукових ідей (поглядів).

Без перебільшення можна сказати, що в цей час зародження науки місцевого самоврядування в Україні погляди значної частини українських вчених у сфері конституційного права формувалися саме крізь призму дослідження та розуміння цього правового інституту Ю. Панейком [1].

Вдаючись до стислого аналізу зазначеного вище дослідження, слід зазначити, що автор у першій частині своєї праці заглиблюється у вивчення історичного розвитку самоврядування континентальної Європи в цілому та у трьох конкретних державах: Франції, Пруссії та Англії, які «у спеціальних умовах витворили окремі правничі системи самоврядування з індивідуальною ідеологією». При цьому Ю. Панейко не вдається до аналізу співвідношення громади і держави в історії людства (хоча і не заперечує наукового значення такого дослідження), а лише обмежується тим періодом, який давав можливість краще зрозуміти тогочасну систему місцевого самоврядування.

Належним чином оцінюючи певні здобутки (досягнення) становлення і розвитку місцевого самоврядування у кожній із цих країн та констатуючи факт того, що визначальним чинником зародження цього правового інституту в Європі стала Велика французька революція з її волелюбними гаслами, автор водночас не приховує свого позитивного ставлення саме до самоврядної системи Пруссії, яка будувалася на запереченні залежності громад від центральної влади.

Творцем самоврядної системи і реформатором прусського державного устрою на початку XIX століття став прогресивний політик, барон Фон Штайн. Саме з його ім'ям пов'язують початок нового етапу і зародження нових тенденцій в історії європейського самоврядування. В основу його міської реформи від 19 листопада 1808 р., яка набула епохального значення й дістала своє відображення в т.зв. місь-

кій ординації – «Статуті для всіх міст Прусської монархії», була покладена панівна на той час у Пруссії теорія німецької ліберальної школи про свободу громади. Вона стала свого роду даниною пам'яті про вільні і самоврядні міста епохи Середньовіччя, коли право звільнило людей (міських громадян) від кайданів феодального кріпацтва. Міське повітря робить вільним – говорили тоді [2, с. 136].

Провідною ідеєю Штайна була організація міської громади в душі суспільної самостійності. Ця реформа поєднала в собі як посилення централізації державної влади, так і зміцнення влади органів місцевого самоврядування. Саме в цьому була її відмінність від французької системи самоврядування, обмеженої так званою префектуральною системою. Реформа барона Штайна передбачала порядок обрання шляхом прямого і таємного голосування міської ради як ухвалюючого і контролюючого органу громади та формування міським представницьким органом її виконавчого органу – магістрату; саме це і обумовило її організаційно-правову відмінність від французької самоврядної системи [1].

І хоча закон від 19 листопада 1808 р. визначав політико-правовий статус лише міської громади та її самоврядних органів, тобто стосувався, в основному, міщанства – найбільш прогресивної та ініціативної верстви Пруссії, – запровадження самоврядної системи було надзвичайно важливим чинником демократизації суспільства. Саме відповідно до згаданого закону в Пруссії на початку XIX століття був реорганізований устрій міських громад та закладені правові підвалини становлення міського самоврядування як правового інституту та як важливої школи громадського і державного виховання населення. А залучення міщанства до публічного управління дало, як зазначав Ю. Панейко, прекрасні плоди в діяльності культурного і матеріального розвитку німецьких міст [3, с. 45].

Історія розвитку пруського самоврядування, як слушно зауважував автор наукової розвідки, дає нам наочний приклад того, яке політичне значення може мати раціонально збудоване самоврядування [3, с. 48].

У своїй другій частині праці Ю. Панейко вдається до аналізу теоретичних питань місцевого самоврядування, досліджує його політичну і юридичну природу, теорії (концепції) походження місцевого са-

моврядування (громадівську і державницьку), а також особливості його взаємовідносин з державою. Так, автор проводить чітке розмежування між політичними і юридичними теоріями місцевого самоврядування, зазначаючи при цьому, що теоретики, які тлумачать самоврядування з політичного погляду, бачать у самоврядних інституціях не стільки правну форму, скільки реалізацію певних інтересів чи політичних постулатів.

Критикуючи політичну, а також соціологічну концепції (теорії) місцевого самоврядування, Ю. Панейко водночас вважав саме позитивістську юридичну теорію найбільш обґрунтованою та єдино правильною. При цьому, як стверджує його учень, – проф. З. Соколюк, позитивізм автора тримається поміркованих меж і не доходить крайностей кельзенівського типу.

Дослідивши всі важливі правові теорії (концепції), автор доходить висновку, що самоврядні одиниці – це органи держави; між ними й адміністрацією правління немає жодної відмінності в матеріальному аспекті. Така відмінність дістає вияв лише у формальній площині, а саме в організації.

Ґрунтовний аналіз теорій самоврядування надав можливість Ю. Панейкові запропонувати власне визначення самоврядування у такій редакції: це сперта на приписи закону децентралізована державна адміністрація, виконувана льокальними органами, які ієрархічно не підлягають іншим органам, і є самостійною в межах закону й загального правного порядку [3, с. 127].

Теорії місцевого самоврядування, які стали предметом дослідження автора, справили вплив на зміст конституційних положень Основного Закону нашої держави щодо інституту місцевого самоврядування та розробку профільного Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». І хоча змістовна частина ст. 140 Конституції України написана в дусі громадської теорії, всі інші статті Основного Закону, що стосуються цього важливого інституту публічного права, вже виписані крізь призму державницької теорії. Державницький підхід спостерігається і в профільному Законі. Тому, очевидно, слід погодитися із думкою О. Батанова про те, що обрана в Україні модель місцевого самоврядування не знімає з порядку денного необхідності подальшого осмислення цього явища, а відтак – і пошуку більш досконалого

варіанту місцевого самоврядування з урахуванням аналізу практики його функціонування в нашій країні та за її межами [4, с. 38].

Минуло понад 50 років з часу видання проф. Ю. Панейком у м. Мюнхені своєї наукової праці «Теоретичні основи місцевого самоврядування». Однак і сьогодні ця наукова розвідка одного із найвизначніших учених-юристів в еміграції є затребуваною і вкрай актуальною в Україні, і саме в контексті тих проблем, які підняті автором у своїй науковій розвідці. Адже зараз, як ніколи, важливим є проводити надалі підготовку професійних кадрів для органів місцевого самоврядування, здійснювати визначення виду виборчої системи щодо формування представницьких органів самоврядування, вирішувати питання контролю (нагляду) над самоврядними інституціями. Саме ці питання потребують розв'язання на етапі сучасного розвитку Української держави, зокрема в умовах проведення конституційно-правової реформи та децентралізації влади.

Подальший розвиток місцевого самоврядування як ефективного правового інституту, який, сподіваюся, буде базуватися на належній матеріально-фінансовій основі, матиме як виховне, так і політичне значення, оскільки сприятиме формуванню у суспільстві громадсько-державного почуття і усвідомлення спільної відповідальності за справи громади.

У контексті сучасних проблем розвитку місцевого самоврядування перед юридичною наукою, наукою місцевого самоврядування постає, зокрема, завдання вивчати та узагальнювати позитивний зарубіжний досвід становлення та розвитку інституту місцевого самоврядування. І саме у цьому нам допомагатиме автор у своїй монографії.

Таким чином, можна стверджувати, що теорія місцевого самоврядування, яку дослідив та проаналізував Ю. Панейко, помітно вплинула на ставлення та розвиток науки місцевого самоврядування в новітній Українській державі та й надалі залишатиметься своєрідним «орієнтиром» вибору найбільш оптимальної моделі розвитку інституту місцевої демократії у нашій країні.

Список використаних джерел та посилань:

1. Корнієнко М. Державна влада і місцеве самоврядування: актуальні питання теорії і практики // Українське право. – 1995. – №

1(2). – С. 68; Кампо В.М. Місцеве самоврядування в Україні. – К.: Ін-Юре. – С. 10–11; Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні. – К., 2001. – С. 23; Шаповал В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування // Право України. – 2002. – № 3. – С. 50; Стецюк П. Основи теорії конституції та конституціоналізму: Посібник для студентів. – Ч. 1. – Львів: Астролябія, 2003. – С. 53–56. Його ж: Ю. Панейко (1886–1973) // Вибори і демократія. – 2005. – № 3(5). – С. 54–57.

2. Факти про Німеччину. – Гамбург: Соціететс, 1993.

3. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. – Мюнхен, 1963.

4. Батанов О.В. Вказ. праця.

КОВАЛЬОВА Світлана Григорівна
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри історії і теорії держави і права
Чорноморського національного університету
імені Петра Могили

МІСЦЕВА АДМІНІСТРАЦІЯ РУСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ ВЕЛИКОГО КНЯЗІВСТВА ЛИТОВСЬКОГО В ОБЛАСНИХ ПРИВІЛЕЯХ (XV – ПОЧАТОК XVI СТ.)

Вивчення процесу еволюції адміністративно-правових інститутів не лише дозволяє задовольнити пізнавальний інтерес, а й має безпосереднє прикладне, практичне значення. Відтворення об'єктивної картини походження, розвитку та функціонування державно-владних інституцій на різних історичних етапах допомагає неупереджено оцінити здобутки та прорахунки у сфері управління державою, надаючи таким чином цінний матеріал для наукового аналізу та достовірних висновків щодо тенденцій та закономірностей розвитку вітчизняної державності. Тож звернення до дослідження характеру й особливостей правового регулювання управлінських відносин в історичній ретроспективі є корисним і актуальним. Особливий інтерес для наукового дослідження становлять ті періоди, коли вітчизняні державність і право зазнавали якісних змін. Одним з таких є так звана литовська доба української історії, коли більшість земель колишньої Київської Русі перебували у складі Великого князівства Литовського, яке, продовжуючи руські державницькі, правові, культурні традиції, по суті було Литовсько-Руською державою.

Протягом XV – першої третини XVI ст. ліквідовувалась удільна система і формувалася централізована держава, котра, як і інші європейські держави, акумулювала потенціал для «стрибка» з феодальної доби у ранній Модерний час. Упродовж вказаного періоду великокнязівське законодавство, ставши систематичним і системним, поступово витісняло архаїчне звичаєве право. Ліквідація удільної системи супроводжувалась формуванням інституту воєвод і старост, які представляли місцеву адміністрацію, зокрема на руських землях князівства. Повноваження місцевої адміністрації, а також окремі риси функціонування місцевої влади були відображені у так званих обласних привілеях –

грамотах, які надавалися великим князем колишнім уділам, а нині – землям, що управлялися воєводами і старостами. Маємо на меті встановити особливості відображеного в обласних привілеях правового регулювання місцевого управління впродовж XV – на початку XVI ст.

Слід відзначити, що історична та історико-правова наука не обходила увагою це питання. Достатньо згадати класичну працю М. Ясинського «Уставні земські грамоти Литовсько-Руської держави», в якій вчений згрупував норми обласних привілеїв за предметом правового регулювання [1]. Однак з часу виходу названої праці до наукового обігу було введено невідомі М. Ясинському акти. Ґрунтовне дослідження сучасного українського історика Д. Ващука «Абыхмо держали ихъ подле права ихъ земли» стосується аналізу взаємовідносин великокнязівської влади з населенням Київщини та Волині XV–XVI ст., у тому числі проблем місцевого управління; натомість білоруські землі залишилися поза увагою автора [2].

Удільні князівства в Литовсько-Руській державі почали ліквідуватися з початку XV ст. Великі князі передавали їх в управління призначеним намісникам. Отримання намісництва було однією з численних прерогатив, що їх мали представники родової та земельної аристократії, – магнати. Тож серед переліку намісників зустрічаємо прізвища Монтиґірда, Івана Гольшанського, Івана Гаштольда. При намісниках призначалися воєводи. Але з середини XV ст. землі (колишні уділи) передавалися в управління вже не намісникам, а воєводам. Обласні привілеї згадують про Київського, Полоцького, Вітебського, Новогрудського воєвод. На Волині, очевидно за польським зразком, було впроваджено посаду не воєводи, а старости. У Смоленській землі глава місцевої адміністрації зберігав назву намісника.

М. Ясинський вважав, що основна відмінність воєводи від намісника полягала у тому, що намісник призначався великим князем, а воєвода обирався населенням, і князь лише затверджував того на посаді [1, с. 118]. Дозволимо собі не погодитись із таким твердженням. У тексті Вітебського привілею 1503 р. читаємо: «Також им нам давати воеводу по старому, по их воли, и который им будет нелюб воевода, а обмовят его перед нами: ино нам воеводу им иного дати, по их воли» [3, с. 69]. У Полоцькому привілеї 1511 р. вказано: «Такъже намъ, г(о)с(по)д(а)ру, давати намъ воеводу нашего полочаномъ по их воли,

а который будетъ воевода нашъ нелюбъ, и намъ имъ воеводу нашего дати по их воли» [4, с. 78].

Отже, місцеве населення могло лише висловити свої побажання щодо кандидатури майбутнього адміністратора; остаточне рішення залежало від великого князя. На користь нашої думки наведемо ще один аргумент. Навіть на початку XVI ст., коли практика місцевого управління великокняжими представниками стала звичною, у нормативних правових і правозастосовних актах допускались змішування назв посад, наприклад, полоцький воєвода Станіслав Глібович та київський воєвода названі намісниками, а смоленський намісник – воєводою [5, с. 59]. Відтак очевидно, що істотної різниці у способах формування влади та повноваженнях адміністраторів для особи, яка видавала/писала акти, не було.

Разом із тим населення зберігало право контролювати дії адміністрації та критикувати незаконні дії воєводи, повідомляючи про них великому князю («А чоломъбитъе намъ в полочан приймати» [4, с. 77]). У 1507 р. кияни скаржилися монарху на свого воєводу: «Врадники наши, воеводы Киевские, з ихъ людей куницы свадебные на себе берутъ, и тежъ на имения ихъ слугъ насылають и безъ кождого права грабятъ ихъ самыхъ и людей ихъ; такъ же, хто бы ся заложилъ о которое право до насъ господаря, и они ихъ до насъ не допускають; и тежъ о мыта новые, где здавна не бывали, а ново уставленные; – и били намъ челомъ, абыхъмо имъ тые новины отъложили» [2, с. 286]. Населення Смоленська у 1513 р. скаржилось великому князю, що «воевода смоленский и околничий, и иншии врядники смоленскийи кривды им великийи делаютъ...» [6, с. 263]. Зауважимо, що подібна практика складалася лише наприкінці XV – на початку XVI ст. Більш ранній Новгородський привілей 1440 р. подібної норми не містить.

Від місцевої адміністрації вимагалось дотримання законності. Вітебський привілей закріплював таку норму: «... а приехавши воеводе нашему к Витебску, первого дня целовати ему крест к Витблянном, на том, штож без права их не казнити по вадам ни в чом» [3, с. 69]. Подібна норма міститься і у Полоцькому привілеї: «А приехавъши воеводе нашему, к Полоцьку, перьвого дня ему крестъ целовати к полочаномъ на томъ, штожь безъ их sprawy полочанина не казъннити ни въ чомъ» [4, с. 77]. Волинський привілей 1508 р. забороняв старості

«злыми словами соромотити, у казнъ и у вежу... сажати» «князей, панов, землян» [2, с. 274]. Воєводам заборонялося втручання у встановлення місцевих мір та ваги. Так, у Новгородському привілеї вказано: «... оу локоть а оу весы городски ино оу которыи пошлыны торговыйи местицкыйи воєводе не оуступатися» [7, с. 221].

Крім поточного управління землею, воєвода або староста мав широкі повноваження у сфері оподаткування та стягування мит, що, як свідчать процитовані вище уривки привілеїв, породжувало численні зловживання владою. Оскільки держава XV – початку XVI ст. ще не мала надійних механізмів забезпечення дотримання закону, надії населення покладались лише на особисте втручання великого князя та його вплив на правопорушника.

У XV – на початку XVI ст. місцева адміністрація мала чималі судові повноваження. Воєводи і старости здійснювали судочинство в регіональних судах. Їхня юрисдикція поширювалась на всіх мешканців землі, крім приватновласницьких селян. Певними судовими привілеями користувались магнати: воєводи і старости могли судити їх, але не мали права накладати на них покарання: «А коли проступить бояринъ, ино воєводе нашему осудивъ и за поруку дати, до насъ отъложити: мы пакъ будемъ воѡлни въ той вине взяти и отъпустити» [2, с. 285]. Крім того, магнати могли на будь-якій стадії судового процесу вимагати перенесення справи з регіонального суду до великокняжого. Юрисдикції виключно воєвод і старост підлягали магнати, які вчинили особливо тяжкі злочини, що підпадали під категорію «старостинських артикулів»: на Волині такими визнавалися вбивство або поранення шляхтича, розбій, підпал, згвалтування жінки [2, с. 274].

Оскільки до прийняття Статутів Великого князівства Литовського у державі панував партикуляризм права, воєводи і старости могли судити лише у присутності представників місцевого населення, які були знавцями місцевого права: «А також мesticхов одному воєводе не судити, нижъ судити съ мesticхи» [7, с. 222].

Привілеї зберегли норми, що походили ще з давньоруських часів, згідно з якими утримання воєвод і старост покладалося на місцеве населення. Система кормління відкривала простір для значних зловживань владою, оскільки, на відміну від Руської Правди, у привілеях розмір кормління був указаний лише у загальних рисах. Очевидно,

обсяги кормління визначалися звичаєвим правом землі й були відомі населенню, отже, не було потреби вносити відповідні норми до привілеїв.

Повноваження місцевої адміністрації залишались незмінними з виданням Статуту 1529 р., і лише у Статуті 1566 р. було докорінно змінено судові повноваження воєвод і старост.

Таким чином, обласні привілеї, надані великим литовським князем руським землям у XV – на початку XVI ст., закріплювали порядок призначення воєвод і старост, встановлювали їхні судові та адміністративні повноваження, надавали право населенню земель на критику влади та на звернення до монарха з петиціями із проханням припинити зловживання владою з боку місцевих адміністрацій.

Список використаних джерел та посилань:

1. Ясинский М. Уставные земские грамоты Литовско-Русского государства. – К.: Печатня С. Мамонова, 1894. – 207 с.

2. Вашук Д.П. «Абыхмо деръжали ихъ подле права ихъ земъли» (Населення Київщини та Волині і великокнязівська влада в XV – XVI ст.): Монографія. – К.: Інститут історії України НАН України, 2009. – 320 с.

3. Вішнеўскі А.Ф., Юхо А.Я. Витебский привилей 1503 года / Гісторыя дзяржавы і права Беларусі ў дакументах і матэрыялах (са старажытных гадоў да нашых дзен). – Мн., 1998. – С. 68–71.

4. Вішнеўскі А.Ф., Юхо А.Я. Полоцкий привилей 1511 года / Гісторыя дзяржавы і права Беларусі ў дакументах і матэрыялах (са старажытных гадоў да нашых дзен). – Мн., 1998. – С. 76–80.

5. Акты, относящиеся к истории Западной России. – Т. 1. – СПб.: Типография П.А. Кулиша, 1846. – 424 с.

6. Кром М.М. Меж Русью и Литвой. Пограничные земли в системе русско-литовских отношений конца XV – первой трети XVI в. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Квадрига; Объединённая редакция МВД России, 2010. – 320 с.

7. Привилей Новогрудской земле 1440 / Публикация и пояснения С.Г. Жемайтиса / Рукописные памятники: Публикации и исследования / Составитель Г.П. Енин (науч. ред.). – СПб.: РНБ, 1997. – Вып. 4. – С. 221–225.

КОГУТ Оксана Василівна
*студентка факультету правничих наук
Національного університету
«Києво-Могилянська академія»*

АНАЛІЗ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР ТА НЕОБХІДНОСТІ ЇХ НОРМАТИВНОГО ЗАКРІПЛЕННЯ

На сучасному етапі розвитку правової науки існують проблеми, що потребують негайного вирішення. Потреба в наукових ідеях для поліпшення функціонування юридичної системи підтверджується і реформами, які зараз активно відбуваються в Україні. Інтенсивність законодавчого процесу підтверджується, наприклад, унесенням змін до Конституції України в частині правосуддя. Варто вказати, що будь-які правові норми є породженням суспільної необхідності, адже спочатку між особами виникає ситуація, що потребує відповідного законодавчого регулювання, а не навпаки.

Кожна особа, реалізуючи свої права та свободи, на нашу думку, повинна розуміти свої можливості, щоб не порушувати межі прав та свобод іншої особи. Відносини особи та держави завжди потребували особливої уваги, адже можливість звернення особи до органів державної влади дає можливість мати особистий контакт з публічною адміністрацією. Особі також гарантується можливість оскарження рішень, дій чи бездіяльності державних органів. Законодавчо ця норма закріплена у ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України, яка як основне завдання адміністративного судочинства визначає захист основоположних 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 та службових осіб при виконанні ними владних управлінських функцій на основі національного законодавства, а також делегованих їм повноважень.

У цьому контексті варто, на нашу думку, наголосити на відсутності належної врегульованості адміністративних процедур у національному законодавстві України. Проблематика цього дослідження є актуальною з огляду на необхідність аналізу адміністративних процедур та відсутність їх нормативного закріплення. Про цю проблему за-

значали у своїх працях В. Авер'янов, А. Агапов, Г. Атаманчук, О. Андрійко, О. Бандурка, Д. Бахрах, Г. Желеф, М. Жернаков, В. Хоменко, Г. Фоміч та інші [4; 6, с. 140]. Т. Коломоєць у свою чергу стверджує, що адміністративні процедури є важливим інститутом адміністративного процесу, тому справедливо потребують відповідного нормативного регулювання.

Аналізуючи інститут адміністративних процедур, варто звернутися до досвіду іноземних держав з цього питання. Закони про адміністративну процедуру з'явилися насамперед у державах, які безперечно визначились із європейським орієнтиром: Грузія (Загальний адміністративний кодекс Грузії, 25 червня 1999 р.), Естонія (Закон про адміністративну процедуру, 6 червня 2001 р.), Латвія (Адміністративно-процесуальний закон, 2001 р.) [6].

У контексті аналізу національної системи права слід дослідити ініціативи, що стосувалися впровадження законодавства про адміністративні процедури. Ще у 2015 р. відбулося проведення публічного громадського обговорення проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» на офіційному веб-сайті Міністерства юстиції [15]. Однак громадські дискусії завершилися, на жаль, лише словами, хоча варто зауважити, що Міністерство юстиції України також визнає необхідність запровадження законодавства щодо досліджуваного нами інституту. Нещодавно на веб-сайті Міністерства юстиції України було оприлюднено відповідний проект Закону «Про адміністративні процедури».

Вважаємо, що важливим аспектом при аналізі досліджуваної проблематики є наявність проекту Адміністративно-процедурного кодексу України 2004 р. [16]. Розробка законопроекту була ініційована экс-міністром юстиції, тому зараз процес впровадження такої ідеї призупинився. У пояснювальній записці також йдеться про акти регламентації процедур в діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в частині їх взаємовідносин з фізичними та юридичними особами. Зокрема, у Федеративній Республіці Німеччина існує Закон про адміністративну процедуру, в Австрійській Республіці – Загальний закон про адміністративну процедуру.

Крім суспільної та наукової необхідності, існують також вимоги міжнародних організацій. Зокрема, це вимога пунктів 2–4 розділу III

Коаліційної угоди «Законодавче врегулювання відповідно до стандартів Ради Європи відносини органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з громадянами та суб'єктами господарювання, підвищення ефективності процедури адміністративного (несудового) оскарження (закон про адміністративну процедуру)» – кінцевим терміном було перше півріччя 2015 р. [8]. Законопроект справді був сформульований Міністерством юстиції України, але до парламенту так і не був поданий. Нормативне закріплення адміністративних процедур є також однією з основних вимог Угоди України з ЄС про розбудову держави (Performance indicator – 6.4. Administrative Procedure Code is adopted by the Verkhovna Rada and it enters into force through an Implementation Plan aimed at revision and improvement of sector-related administrative procedure).

При дослідженні проблематики закріплення інституту адміністративних процедур потрібно сформулювати єдину структуру та виокремити необхідні елементи правотворчості. Насамперед, на нашу думку, Закон «Про адміністративні процедури» повинен мати загальний характер, а особливості мають вказуватися у відповідних інструкціях та положеннях.

Основоположним має бути закріплення права особи бути вислуханою перед прийняттям органом державної влади відповідного акту. Цивільне процесуальне право визначає категорію «заінтересованих осіб» як учасників процесу, тому це поняття повинне також бути визначене і в законі про адміністративні процедури. Законодавчого закріплення потребує і визначення «адміністративного акту», доступ особи до матеріалів справи. Важливим моментом є набрання чинності відповідним адміністративним актом, доведення до відома та його оприлюднення.

Державні органи повинні мати відповідні зобов'язання перед громадянами, а саме: мотивувати прийняття тих чи інших рішень, а також передбачати порядок та терміни для оскарження. Вважаємо, що посадові особи адміністративних органів підлягають відводу та самовідводу, однак потрібно закріпити відповідні підстави та порядок цього процесу. Конклюдентні дії, на нашу думку, також мають відбуватися при отриманні погоджень чи висновків інших адміністративних органів, аспект мовчазної згоди має встановлюватися відповідною

правовою нормою. Доти, доки аспект електронного судочинства не врегульований, ведення справи, де є велика кількість сторін, також мають врегульовуватися в нормативно-правовому акті. Необхідно також закріпити гарантії та основи регулювання питання відкликання, визнання недійсним чи скасування відповідних адміністративних актів. § 50 Закону про адміністративні процедури Федеративної Республіки Німеччина регулюється скасування чи відкликання адміністративного акта в процедурі оскарження. Захист осіб повинен передбачати також умови для примусового виконання адміністративних актів.

Аналізуючи форму закону про адміністративні процедури, Р.О. Куйбіда та В.П. Тимошук наголошують, що до них належать такі закони, які регулюють відносини між адміністративними органами і приватними (фізичними або юридичними) особами з приводу прийняття адміністративного акту [14].

Отже, в контексті Угоди про Асоціацію України з ЄС, вимог міжнародного товариства та суспільної необхідності проблема відносин особи з державою повинна вирішуватися якнайшвидше. Якісні механізми імплементації та правотворення існують, однак усі спроби нормативного закріплення інституту адміністративних процедур поки гальмуються. Важливим є напрацювання основ запровадження такого інституту адміністративного процесу, а також політична воля для прийняття в українському парламенті відповідних нормативно-правових актів.

Список використаних джерел та посилань:

1. Administrative Procedure Act of Estonian Republic 6.06.2001 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikogu/act/530102013037/consolide>
2. Administrative Procedure Act of Germany [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.bmi.bund.de/Shared_Docs/Downloads/EN/Gesetzestexte/VwVfg_en.pdf?__blob=publicationFile
3. Європейська конвенція з прав людини [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.e.int/Documents/Convention_UKR.pdf chr.coe
4. Ємельянова В.І. Засади адміністративних узгоджувальних процедур при вирішенні податкових спорів / Особливості розгляду

податкових спорів в контексті прийняття Податкового кодексу України: Матеріали наук.-практ. конф., м. Харків, 11 лютого 2011 р. / Редкол.: Ю.П. Битяк, М.П. Кучерявенко, О.А. Лукашов. – Харків: НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2011. – С. 21–22.

5. Желеф Г.Б. Публічне адміністрування холдингових компаній: проблеми теорії й практики // Право і суспільство. – 2012. – № 5.

6. Жернаков М.В. Податкові спори: механізми вирішення.

7. Зміни до Конституції України в частині правосуддя. – К., 2016.

8. Коаліційна угода Верховної Ради України VIII скликання [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.afo.com.ua/doc/Coalition_Agreement_2014.pdf; Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар / С.В. Ківалов, Є.О. Харитонов, О.І. Харитонova. – К.: Правова єдність, 2009. – 656 с.

9. Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар: У 2 т. / За заг. ред. Р.О. Куйбіди. – К.: Книги для бізнесу, 2007. – Т. 1. – 552 с.

10. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_UKR.pdf

11. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13. – 2006. – Ст. 270.

12. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод // Офіційний вісник України. – 2006. – № 32. – Ст. 2371.

13. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

14. Куйбіда Р.О., Тимошук В.П. Розвиток адміністративної юстиції в країнах колишнього Радянського Союзу. – К.: Книги для бізнесу, 2010. – 144 с.

15. Проект Закону «Про адміністративну процедуру» 2015 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/file/42462>

16. Проект Адміністративно-процедурного кодексу, 2004.

17. Смокович М.І. Проблеми теорії та практики адміністративної юстиції: Зб. наук. ст. / М.І. Смокович, М.І. Цуркан, В.Г. Перепелюк, Ю.С. Педько, В.Б. Авер'янов; ред. М.І. Цуркан. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 383 с.

18. Школик А.М. Адміністративно-правове забезпечення управлінської діяльності в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2000. – 17 с.

КОСЯК Наталія Вікторівна
студентка 6 курсу
юридично-психологічного факультету
Національної академії внутрішніх справ

ЩОДО ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО- ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

«За реформи треба боротись.
У кожної реформи є опоненти.
Якщо немає незадоволених, то немає й реформ»
(Польський реформатор Лешек Бальцерович)

Ефективне забезпечення державою конституційних соціально-економічних гарантій може бути здійснено лише за умови якісного та відповідального функціонування системи публічної адміністрації, що потребує приведення всіх органів публічного адміністрування до сучасної моделі врядування на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях. Однак аналіз наукової літератури та чинних правових актів свідчить, що до першочергових завдань Плану дій Ради Європи віднесено конституційну реформу, проте процес унесення змін до Конституції може бути тривалим. Водночас децентралізація – це потреба: або громади набувають конкурентоздатності, або втрачають реальні можливості до розвитку.

Ураховуючи ситуацію, що склалася навколо змін до Основного Закону, Уряд проводить реформу в межах чинної Конституції, але з чітким дотриманням принципів і завдань, визначених і Концепцією реформи місцевого самоврядування, і Планом дій РЄ. При цьому належне проведення адміністративної реформи залежить від дотримання кількох умов: прийняття парламентом законодавства, яке було б науково обґрунтованим, відповідало б сучасним вимогам та стану розвитку суспільства, а також його ефективне втілення, залучення якомога більше прихильників до його реалізації, зокрема шляхом надання органам місцевого самоврядування фінансових ресурсів та більш широких владних повноважень.

Необхідність проведення адміністративної реформи зумовлена, насамперед, світовими глобальними викликами. Якщо до середини XX століття більше половини населення Європи та Північної Америки було зайнято в сільському господарстві, то нині у США та Канаді частка населення, зайнятого у сільському господарстві, становить до 4%, у розвинутих країнах Європи – 6%, у Польщі – майже 10% [1, с. 10]. Щорічно в Україні зменшується частка сільського населення приблизно на 0,2%, в основному, за рахунок переїзду активного населення до великих міст, при цьому спостерігається стрімке старіння сільського населення. Таким чином, зважаючи на світові тенденції, нагальною стала потреба в докорінному реформуванні органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні.

З метою впровадження адміністративно-територіальної реформи 5 лютого 2015 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII, який потребує доопрацювання та узгодження з нормами Конституції України. У зв'язку з проведенням реформи децентралізації у законодавстві необхідно врегулювати питання щодо належного фінансування вказаних об'єднаних громад, розподілу надходжень до місцевих бюджетів, переоформлення комунальної власності та надання об'єднаним громадам права розпоряджатися аграрними землями за межами населених пунктів. «Існують певні фактичні труднощі із запровадженням європейської моделі місцевого самоврядування в Україні. Це пов'язано, наприклад, з порівняно низькою оплатою праці, насамперед керівників органів місцевого самоврядування, нерозмежованістю об'єктів державної і комунальної власності, недостатнім рівнем муніципальної культури громадян тощо» [2, с. 97–101].

Крім того, існують законодавчі прогалини щодо процедури роз'єднання територіальних громад, адже органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Прем'єр-міністр України Володимир Гройсман вважає, що успішність реалізації завдань адміністративної реформи щодо децентралізації влади безпосередньо залежить від ефективної організаційної побудови правового забезпечення системи органів місцевого самоврядування з визначеною оптимальною

моделлю територіальної організації влади, у якій будуть чітко визначені повноваження, ресурси та відповідальність, закріплені за кожним суб'єктом владно-управлінської діяльності. При цьому основним чинником розвитку громадянського суспільства в нашій країні має стати «нове співвідношення централізації та децентралізації при пріоритетності останньої, а також вдосконалення місцевого самоврядування, яке повинно мати комплексний характер, проводитись одночасно з реорганізацією органів державної влади» [3, с. 36].

Також сповільнює адміністративно-територіальну реформу відсутність ефективного інформування відповідної громади про переваги об'єднання громад. Більш того, жителі малих сіл мають побоювання, що після об'єднання їм буде надходити значно менше фінансування, доведеться їздити по довідку за кілька десятків кілометрів замість отримання її за місцем проживання у своїй сільській раді. При цьому у Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» нечітко передбачено, яким чином на практиці староста буде сприяти жителям села чи селища в оформленні документів, зокрема в отриманні необхідної довідки.

Юрій Ганущак вважає, що при проведенні реформи більшість органів влади будуть знаходитись у компетенції громади, тому видання одним структурним підрозділом довідки для пред'явлення іншому не може вважатись розумним у часи інформаційних технологій. Звичайно, необхідно внести низку змін у нормативні документи, зазначає автор, передбачивши безпаперовий обмін інформацією між органами влади – як самоврядування, так і з територіальними органами виконавчої влади. Проте на практиці можуть виникнути проблеми з тим, що жителям села необхідно буде їздити за довідками десятки кілометрів, де ще й доведеться стояти у великих чергах. Крім того, у разі добровільного об'єднання існує ризик, що громади об'єднуюватимуться в цілому з сильнішими та багатшими громадами, а фінансово-неспроможні можуть залишатися сам на сам з власними проблемами. Вищезазначені проблеми можуть виникати у разі неефективної реалізації в Україні адміністративно-територіальної реформи.

Об'єднані територіальні громади в Україні отримують додаткові повноваження та надходження до власних бюджетів – це, зокрема, стосується права на зарахування 60% податку з доходів фізичних осіб

на виконання власних повноважень, державних субвенцій, а також встановлення прямих міжбюджетних відносин з власним бюджетом. Таким чином, об'єднані територіальні громади отримають суттєві додаткові фінансові надходження, а також будуть зацікавлені залучати інвестиції, які є прямими надходженнями до бюджету. Яскравим прикладом успішного впровадження децентралізації в Україні є Тернопільська область, де вже створені 26 об'єднаних громад, і ця кількість постійно зростає. Наприклад, у Теребовлянську громаду об'єдналися місто Теребовля (13,8 тис. осіб) та 26 сіл (18,2 тис. осіб), внаслідок чого суттєво збільшилися фінансові надходження, зокрема за рахунок 60% податку з доходів фізичних осіб [4].

На позитивних практичних зрушеннях у проведенні реформи децентралізації наголошує директор з науки та розвитку Інституту громадянського суспільства А. Ткачук: «... за три місяці в Україні сім відсотків громад об'єдналися. Це – рекорд всіх часів і народів – жодна країна Європи так швидко це не робила. У них добровільний етап закінчувався за десять років чотирма-п'ятьма відсотками».

Гарантією стабільності функціонування держави є передання багатьох владно-виконавчих, реєстраційно-дозвільних, фінансових та бюрократичних функцій на місця для забезпечення функціонування місцевих органів «незалежно від форми державного устрою, чіткого законодавчого розмежування функцій та повноважень між різними рівнями управління, цілеспрямованого розвитку розгалуженої системи місцевого самоврядування, невтручання держави у сферу суверенітету прав земель, областей, регіонів («суверенітет народу»), подолання патерналізму через запровадження принципів діалогу і співпраці на різних рівнях соціального управління; самостійність місцевих органів влади у фінансовій сфері, фінансова підтримка органів місцевого і регіонального самоврядування з боку держави; законодавче закріплення вертикальних і горизонтальних взаємовідносин у сфері соціального управління» [5, с. 744].

Водночас доцільно дослідити достатньо успішний досвід європейських країн, зокрема Латвії, Італії та Польщі. У 1998 р. Латвія прийняла закон про добровільне об'єднання громад, відповідно до якого мали змогу об'єднуватися невеликі повіти. У 2006 р. Латвія прийняла новий закон про адміністративно-територіальний устрій, в

якому було враховано процеси децентралізації, зменшивши кількість адміністративних одиниць з 553 управ до 110 країв та 9 міст республіканського значення. Наприклад, колишнє село Валдемарпілс після об'єднання громади перетворилося на місто та центр територіальної громади, розвинуло інфраструктуру та поліпшило фінансову спроможність [6].

Цікавим є досвід Італії, який демонструє ефективність адміністративних методів. Адміністративна реформа оптимізувала розміри адміністративно-територіальних одиниць, ліквідувала малочисельні ланки без достатніх фінансових ресурсів. Нові комуни можуть створюватися в Італії за наявності не менше 10 тис. жителів, провінції – не менше 200 тис. Законом було передбачено і фінансові стимули для об'єднання й подальшого злиття комун із населенням чисельністю менше 5 тис. жителів, або для їх приєднання до більших комун [7, с. 212].

Зважаючи на вищевикладене необхідність адміністративно-територіальної реформи є науково-обґрунтованою та обов'язковою умовою для подальшого розвитку громад. Водночас для успішної реалізації реформи в Україні слід продовжити пошук критеріїв визначення їх ефективності, фінансово стимулювати процес об'єднання територіальних громад для вирішення їхніх соціально-економічних проблем. Розробити методичні рекомендації щодо організації надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування, визначити підстави та фінансові можливості створення центрів надання адміністративних послуг сільськими громадами, розробляти сучасні системи організації управління громадою – комунікаційні мережі, бази даних, системи оповіщення населення. Для цього потрібно створювати тимчасові міжвідомчі робочі групи фахівців для розв'язання таких завдань.

Список використаних джерел та посилань:

1. Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади. – К.: ТОВ «Софія-А», 2013. – С. 10. – 160 с.
2. Личко Т.М. Цінність місцевого самоврядування як демократичної форми децентралізації державно-владних повноважень // Нау-

кові праці. Сер. «Політологія»: Наук.-метод. журн. – Миколаїв: Видавництво ЧДУ ім. Петра Могили, 2010. – Т. 122. – Вип. 109. – 101 с.

3. Рябченко О.П. Державне управління економікою України (адміністративно-правовий аспект): Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. – Харків, 2000. – 36 с.

4. Про позитивні зміни об'єднання громад [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1557>

5. Юридична енциклопедія: У 6 т. / Ред. кол.: Ю.С. Шемшученко (голова ред. кол.) та ін. – К.: Укр. енциклоп., 1999. – Т. 2: Д – У. – 744 с.

6. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування: виклики перед Україною [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.volynnews.com/news/party/detsentralizatsiia-ta-reforma-mistsevoho-samovriaduvannia-vyklyky-pered-ukrayinoiu/>

7. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О.М. Бориславська, І.Б. Заверуха, А.М. Школик та ін. – К.: Москаленко О.М., 2012. – С. 212.

КОТЛЯРЕНКО Олександр Петрович
*ад'юнкт військового інституту
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ФУНКЦІОНУВАННЯ ВІЙСЬКОВОЇ ПОЛІЦІЇ ЯК РЕЦЕПТ ДЛЯ УКРАЇНИ

Військовий конфлікт на Донбасі спровокував загострення криміногенної ситуації у державі в цілому та у Збройних Силах України зокрема. Запобігти такому можливо лише за умови функціонування дієвої системи органів охорони правопорядку, в тому числі військової поліції. Вказані обставини актуалізують питання її запровадження в Україні.

Актуальність дослідження з цієї теми визначається необхідністю досягнення максимальної взаємосумісності складових сектору безпеки і оборони з відповідними органами держав – членів НАТО шляхом запровадження стандартів Північноатлантичного альянсу. Враховуючи прагнення України щодо інтеграції до Європейського Союзу та майбутнього її вступу в НАТО, вважаємо за доцільне на прикладі деяких зарубіжних країн розглянути організаційно-правові аспекти функціонування військової поліції та використати позитивний досвід як дороговказ при розробці перспективної моделі військової поліції в Україні.

Військова поліція – один із основних інструментів забезпечення у збройних силах законності і правопорядку, а також ефективний засіб боротьби зі злочинністю і правопорушеннями серед військовослужбовців в багатьох іноземних арміях. Сьогодні інститут військової поліції успішно функціонує в понад 40 країнах світу, в тому числі в США, Великобританії, Франції, Італії, Японії, Німеччині, Ізраїлі, Польщі, Данії, Туреччині, Канаді, Грузії, Азербайджані, Казахстані, Латвії, Литві. Незважаючи на схожість завдань і функцій військової поліції в зарубіжних країнах, її організація та принципи діяльності, тим не менш, мають національні особливості. З огляду на вказане доречно згадати актуальні й досі слова видатного полководця Наполеона Бонапарта: «Неможливо мати хорошу армію без наявності в ній поліцейських сил» [1].

Великий досвід функціонування військової поліції накопичений у США, де створення таких підрозділів почалось понад 200 років тому. Американський «Довідник для офіцерів Армії» наголошує, що головнокомандувач Континентальної армії, майбутній перший президент США генерал-майор Джордж Вашингтон у 1778 р. видав наказ, згідно з яким основним завданням підрозділів військової поліції було «затримання дезертирів, мародерів, п'яниць і бродяг». З того часу й починається відлік історії військової поліції США. Проте як самостійний підрозділ американський корпус військової поліції приступив до виконання завдань лише у вересні 1941 р. Практичні завдання, покладені на підрозділи військової поліції, уточнювались і корегувались з урахуванням досвіду, отриманого під час численних збройних конфліктів сучасності, в яких брали участь американські військовослужбовці. Наприклад, під час війни в Кореї одним із основних напрямів діяльності цих підрозділів була боротьба з незаконним продажем американськими військовослужбовцями військового обмундирування, палива, продуктів харчування, інших матеріальних засобів [2].

Сучасна американська військова поліція становить собою контингенти військовослужбовців, сформовані в структурі кожного виду її збройних сил. Крім того, власна правоохоронна структура створена в складі берегової охорони. Корпус морської піхоти у своєму складі також має власні сили безпеки – батальйони охорони правопорядку, що виконують функції військової поліції на кораблях і базах. Організаційно військова поліція складається з окремих бригад і батальйонів у складі армійських корпусів, окремих рот у складі дивізій (бригад). Основною бойовою одиницею військової поліції США є рота.

Функціонально військова поліція США призначена для здійснення правоохоронної діяльності у військах, яка полягає у забезпеченні дисципліни серед військовослужбовців, боротьбі з розкраданнями військового майна, регулюванні переміщення військових підрозділів, забезпеченні безпеки військовослужбовців, а також участі в проведенні антитерористичних заходів. Особливе місце в поліцейській діяльності військової поліції відводиться розслідуванню злочинів, вчинених військовослужбовцями і проти них. З цією метою в структурі військової поліції створений відділ розслідування, який формується із військовослужбовців, що пройшли курс навчання в школі вій-

ської поліції. Розслідуванням злочинів займаються штатні слідчі, а також можуть залучатися спеціалісти командування кримінальних розслідувань сухопутних військ США, які підпорядковані начальнику військової поліції. Суттєву допомогу в проведенні слідства надає розгалужена мережа інформаторів. Військова поліція веде активну боротьбу з розповсюдженням в армії наркотиків, протидіє вчиненню побутових злочинів у сім'ях військовослужбовців, пов'язаних з насиллям і статевою дискримінацією, а також здійснює охорону вищих посадових осіб збройних сил США та затримання дезертирів [3].

Загалом військові поліцейські мають широкий спектр прав і повноважень у сфері зміцнення правопорядку і дотримання військової дисципліни військовослужбовцями різних видів військ. В цьому контексті не можна не помітити очевидний факт: військова поліція в США виконує, в основному, правоохоронні, а не виховні функції. Діяльність військової поліції регламентується Єдиним кодексом військової юстиції, спеціалізованими польовими статутами, що стосуються повсякденної діяльності військової поліції, а також директивами та іншими керівними документами.

У цьому контексті заступник Генерального прокурора України – Головний військовий прокурор Анатолій Матіос неодноразово наголошував на необхідності використати безцінний досвід США та Ізраїлю. Нещодавно у Генеральній прокуратурі України відбулася зустріч Анатолія Матіоса з представниками військової юстиції США, на якій він зазначив: «У країні, яка перебуває в режимі фактичної війни, має бути єдина система органів військової юстиції у складі військової прокуратури, військової поліції та військових судів. Сподіваюся, що український законодавець відгукнеться на цю потребу часу, і ми використаємо передовий світовий досвід США у цій сфері» [4; 5]. У ході візиту в Ізраїль Анатолій Матіос зауважив, що створення системи української військової юстиції за ізраїльським зразком, можливо, є найбільш оптимальним, оскільки дозволить забезпечити порядок і дисципліну у військових формуваннях як під час воєнних дій, так і в умовах постійної бойової готовності [6].

Ізраїльська військова поліція має свою специфіку, що пояснюється, насамперед, тим, що держава постійно знаходиться в стані збройних конфліктів, а військовій поліції доводиться виконувати пок-

ладені на неї завдання в умовах воєнного часу. Військова поліція складається з чотирьох основних підрозділів: Відділ по розслідуванню злочинів військовослужбовців, Служба патрулювання, Служба охорони тюрем, Контрольно-пропускна служба. Вказані підрозділи відповідно проводять слідчі дії у справах за участю військовослужбовців, здійснюють патрулювання території держави, забезпечують безпеку військовослужбовців і населення, а також протидіють тероризму.

Про необхідність створення військової поліції нещодавно заявив Генеральний прокурор України Юрій Луценко на засіданні Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони [7]. В Україні вже прийнято низку політичних рішень, що дозволяють реалізувати цю мету. Зокрема, у розділі V Стратегічного оборонного бюлетеня України, який схвалений Указом Президента України від 6 червня 2016 р. № 240, як одна із оперативних цілей визначено завдання щодо реформування Військової служби правопорядку у Збройних Силах України (далі – Служба правопорядку) у Військову поліцію з наданням їй права здійснювати досудове розслідування військових злочинів та права ведення оперативно-розшукової діяльності.

Фахівці Національного інституту стратегічних досліджень вважають, що цікавим для України виглядає історія створення, завдання і структура Військової жандармерії Війська Польського [8]. Вивчення польського досвіду у цій сфері, на нашу думку, є корисним в багатьох аспектах. Насамперед, Польща є дуже важливим сусідом і союзником України, а також виступає традиційним лобістом українського інтересу у відносинах України як з НАТО, так і з ЄС. По-друге, згідно з оцінками експертів, Польське військо – друге за потужністю серед решти країн НАТО. По-третє, незважаючи на те, що Польща є відносно молодим членом НАТО (з 1999 р.), в ній уже запроваджені структури, діяльність яких повністю адаптована до стандартів Північноатлантичного альянсу. Зокрема, у Польщі функціонує Навчальний центр військової поліції НАТО, Центр експертиз військової поліції НАТО, міжнародний батальйон військової поліції швидкого реагування НАТО (Польща, Хорватія, Чехія і Словачія), який пройшов комплексну підготовку для виконання завдань в інтересах НАТО і ЄС. Крім того, на підставі тристоронньої міжурядової Угоди від 19 вересня 2014 р. у

Польщі розташовується командування спільної литовсько-польсько-української бригади, у складі якої діє багатонаціональний компонент військової поліції.

По-четверте, повноваження військових поліцейських (жандармів) сучасної Польщі, в основному, тотожні повноваженням цивільних поліцейських. Такий підхід відповідає міжнародному досвіду. Тому існування військової поліції нормативно закріплено безпосередньо у статусному Законі Республіки Польща «Про поліцію» від 6 квітня 1990 р. Зокрема, у статті 2 Закону відзначено, що «в обов'язку, у спосіб та на засадах, визначених в окремих приписах, завдання, передбачені для Поліції, виконують у Збройних Силах Республіки Польщі, а також стосовно солдатів Військова Жандармерія та військові органи правопорядку» [9, с. 358].

На розвиток цієї норми парламент Польщі 24 серпня 2001 р. прийняв Закон «Про Військову Жандармерію і військові органи правопорядку», який набрав чинності з 1 січня 2002 р. Фактично у цей самий період в Україні була утворена Служба правопорядку – шляхом прийняття Закону України «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України» від 7 березня 2002 р.

В рамках діяльності підкомітету військової поліції Багатонаціонального Об'єднаного координаційного комітету з питань військового співробітництва та оборонного реформування варто відзначити тривали підтримку і плідну співпрацю Служби правопорядку та Військової поліції Збройних Сил Канади, яка очолює підкомітет військової поліції і координує діяльність із перетворення Служби правопорядку на справжню військову поліцію. Згідно з Імплементативним планом підкомітет разом з військовослужбовцями Служби правопорядку під керівництвом канадських інструкторів військової поліції проводить двотижневі курси (тренінги) за тематикою «Проведення досудового розслідування» та «Застосування сили». В рамках підготовки понад 200 військовослужбовців Служби правопорядку отримали відповідні сертифікати про проходження курсу, зокрема й автор цієї публікації. Представник Головного управління Служби правопорядку полковник Володимир Гуцол наголосив, що зазначений захід є важливим з точки зору впровадження у діяльність Служби правопорядку стандартів провідних країн світу [10].

Вважаємо, що моделі функціонування військової поліції, які можна запропонувати за результатами вивчення досвіду зарубіжних країн, не тільки теоретично, а в деяких випадках і практично, можуть прижитися в Україні. Проте потрібно пам'ятати, що впровадження «кращих» моделей повинно бути ретельно прорахованим, адаптованим і своєчасним. Як свідчить досвід нових демократій, дуже важливо уникнути непродуктивного механічного копіювання практики інших країн, що може призвести до зниження можливостей новостворюваних органів правопорядку, зокрема військової поліції.

Список використаних джерел та посилань:

1. Западєнко Л.П. Фотоальбом Еріка Зоммера. – 2013. – 13 листопада [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.sandronic.ru/e/3168567-fotoalbom-erika-zommera-leonid-zapadenko>
2. Військова поліція: класика жанру. – 2011. – 20 травня [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://flot2017.com/item/history/38664>
3. Військова поліція США. – 2014. – 8 квітня [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.modernarmy.ru/article/370/voennaya-policia-ssha>
4. Матіос А.В. Зустріч з представниками військової юстиції США. – 2016. – 11 лютого [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://matios.info/uk/novini>
5. Матіос А.В. Армія без дисципліни – це махновщина у всіх її проявах і страхітливих наслідках. – 2016. – 13 липня [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://m.censor.net.ua/resonance/397171>
6. Україна планує імплементувати ізраїльську модель військової юстиції. – 2016. – 25 квітня [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.unian.ua/politics/1329511-ukrajina-planue-implementuvati-izrajilsku-model-viyskovoji-yustitsiji.html>
7. Луценко Ю.В. Генеральний прокурор пропонує створити систему військової юстиції. – 2016. – 2 вересня [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://censor.net.ua/video_news/404245
8. Проблеми створення Військової поліції в Україні: Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень від 8 серп-

ня 2016 р. № 293/159 / Поточний архів Міністерства оборони України за 2016 рік. – № 15727/з. – 11 серпня 2016 р.

9. Банчук О.А. Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство. – К.: Москаленко О.М., 2013. – 588 с.

10. На Київщині завершився перший етап підготовки військово-службовців Військової служби правопорядку під керівництвом інструкторів Військової поліції з Канади. – 2015. – 9 серпня [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.mil.gov.ua/news/2015/08/09>

КРАВЧЕНКО Олексій Олегович
кандидат юридичних наук,
старший оперуповноважений
Департаменту захисту національної
державності Служби безпеки України

ПРОБЛЕМИ, ПОВ'ЯЗАНІ ІЗ НЕЗАКОННИМ ОБІГОМ НАРКОТИЧНИХ ЗАСОБІВ, ПСИХОТРОПНИХ РЕЧОВИН ТА ПРЕКУРСОРІВ В УКРАЇНІ

Проблеми, пов'язані із незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів (культивування наркотиковмісних рослин, розробка, виробництво, виготовлення, зберігання, розподіл, торгівля, використання, переміщення територією України та за її межами), створюють безпосередню загрозу генофонду нації, забезпеченню правопорядку, національній безпеці країни. На сьогодні в Україні вже немає жодного регіону, який би вирізнявся низьким рівнем наркотичної залежності населення. Слід вказати, що за останні десять років кількість осіб, які знаходяться на медичному обліку як споживачі наркотиків, зросла майже в 1,5 рази. Якщо у 2002 р. на обліку перебувало 109 тис. таких осіб, то станом на 2007 р. – понад 170 тис., на 2016 р. – близько 250 тис. У середньому по Україні на кожні 10 тис. населення припадає 34 споживача наркотиків. Продовжують збільшуватись обсяги контрабандного надходження наркотичних засобів на територію України. Набирає негативного резонансу проникнення синтетичних наркотиків із суто кримінального середовища в ігровий і видовищний бізнес, а також до місць масового проведення дозвілля.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними» від 15 лютого 1995 р. № 62/95-ВР незаконний обіг наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів – діяння з: культивування рослин, включених до Переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, розроблення, виробництва, виготовлення, зберігання, перевезення, пересилання, придбання, збуту, ввезення на територію України, вивезення з території України, транзиту через територію України, використання, знищення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, що

вчиняються з порушенням законодавства про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори [1].

У Концепції реалізації державної політики у сфері протидії поширенню наркоманії, боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів на 2011–2015 роки, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2010 р. № 1808-р, окреслюються такі основні проблеми, пов'язані з незаконним обігом наркотичних засобів: високий рівень попиту на наркотичні засоби та психотропні речовини, а також лікарські засоби, зловживання якими може викликати наркотичну залежність; низька ефективність діяльності органів виконавчої влади, спрямованої на реалізацію державної політики у сфері протидії поширенню наркоманії, боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів; неналежний рівень міжвідомчої координації та практичної взаємодії центральних органів виконавчої влади у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів; відсутність належного контролю за виробництвом, виготовленням, придбанням, зберіганням, відпуском, обліком, перевезенням, пересиланням наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів, а також лікарських засобів, зловживання якими може викликати наркотичну залежність [2].

Проблема незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів сьогодні вийшла за межі окремо взятих країн і перетворилась на загальносвітову проблему. Проблема незаконного розповсюдження наркотиків в Україні має чітко визначену соціальну спрямованість: наркоманія домінує переважно в молодіжному середовищі і завдає суспільству значного руйнівного впливу. Тому ситуація, яка склалася в Україні із незаконним обігом наркотичних засобів, зобов'язує постійно відшукувати нові шляхи протидії наркоманії, визначати найбільш ефективні заходи до скорочення попиту та пропозиції на наркотичні засоби, а також виробляти стратегічні напрями подальшої діяльності. З цією метою потрібно забезпечення щодо незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів: відповідності національних правових норм міжнародно-правовим нормам, що містяться в конвенціях і міжнародних договорах, ратифікованих державою; виключення невідповідності (і дублю-

вання) норм, що містяться в різних галузях законодавства, тим більше суперечностей між цими нормами; формулювання точно визначених норм за допомогою використання найбільш досконалої законодавчої техніки.

Варто зазначити, що законодавство в цілому адекватно відображає ієрархію проблем протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів та шляхів їх розв'язання. При цьому наявні офіційні статистичні дані щодо кількості наркозалежних в Україні не відображають реальної картини. Разом з тим слід зауважити, що це – проблема не лише нашої держави, а й усіх країн світу. Водночас вітчизняне законодавство, медична галузь на сьогодні не враховують наркоситуацію в Україні, а отже, адекватно не реагують на збільшення частки «синтетичних наркотиків» у загальному обсязі наркотичних речовин. Подальші успіхи в боротьбі з незаконним обігом наркотиків та поширенням наркоманії тісно пов'язані з подоланням корупції як у системі органів правопорядку, так і у сфері охорони здоров'я. Таким чином, нагальною потребою сьогодення є пошук ефективних заходів протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів в Україні.

Список використаних джерел та посилань:

1. Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів: Закон України від 15.02.1995 р. № 62/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 10. – Ст. 62.

2. Концепція створення системи моніторингу ситуації у сфері протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2011 р. № 1193-р // Офіційний вісник України. – 2010. – № 70. – Ст. 41.

СТАНОВЛЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ

Для поглибленого дослідження будь-якого правового явища чи юридичної категорії важливо з'ясувати історію їх виникнення та розвитку. У цьому сенсі не є винятком громадський контроль за діяльністю публічної адміністрації. Актуальність цієї теми також посилює те, що на сьогодні громадський контроль стає невід'ємною складовою демократичного суспільства та побудови сильного народовладдя. Проте досі у нашій державі право громадського контролю не дістало належного та систематизованого нормативно-правового регулювання; не відбулося вироблення універсальних та ефективних форм і механізмів його реалізації.

Зародження громадського контролю, на нашу думку, слід безпосередньо пов'язувати з розвитком ідеї народовладдя, яка в історії України вперше почала діставати вияв у конституційних проектах, державних документах, нарешті – у Конституції УНР на початку ХХ століття. Так, у проекті, запропонованому в 1905 р. групою членів Української Народної Партії під назвою «Основний закон «Самостійної України» Спільки народу українського», стверджувалось, що «вся влада належить народові українському. Основний закон встановлює, як нею користуватись». У IV Універсалі Центральної Ради зазначалось, що влада в Україні «буде належати тільки народу України, ім'ям якого, поки зберуться Українські Установчі Збори, будемо правити ми, Українська Центральна Рада, представництво робочого народу – селян, робітників і солдатів...».

Однак проголосити принцип народовладдя, як зауважує А. Колодій, – це важлива, проте тільки частина справи. Великого значення набуває питання механізму його реалізації, щоб воля народу відображала його дійсні інтереси, не суперечила загальноновизнаним принципам демократії, гуманізму, справедливості [1, с. 54].

Як відомо з історії, демократичні ідеї початку ХХ століття не змогли набути подальшого розвитку за часів панування радянської

влади в Україні. Починаючи з 1922 р. до 1980 р. формувалася система народного контролю, основне завдання якого полягало в перетворенні органів партійно-державного контролю на органи народного контролю, сфера діяльності яких поширювалася на всі галузі управління. Такий контроль фактично був суцільною протилежністю аутентичного народовладного контролю, оскільки організовувався та адмініструвався «згори», а рівень дійсно народної ініціативи був незначним. Тобто у радянський період розвитку української державності фактичного поділу на державний контроль і народний чи громадянський контроль не існувало, а власне ідея «народного контролю» була спотворена. Народовладдя як такого не було, однак саме це і стало переломним моментом на шляху до демократизації суспільства [2, с. 87–88].

Початок реального громадського контролю за діяльністю публічної адміністрації в Україні пов'язують з двома факторами: 1) з активною діяльністю Української Гельсінської спілки з прав людини з 1975 р., яка була заснована у м. Києві; 2) з Чорнобильською катастрофою 1986 р. Стосовно першого – фактично учасники Гельсінської спілки започаткували в Україні систематичний громадський контроль за діяльністю влади. Вони робили дві найважливіші речі з громадського контролю: збирали і поширювали об'єктивну інформацію про порушення прав людини. Однак, коли влада є закритою і жорстко протидіє будь-яким способам незалежного контролю своїх дій, така діяльність громадян не буде мати належного ефекту.

Лише у часи «перебудови» масовий громадський контроль став можливим. Разом із правозахисним рухом набуває розвитку екологічний рух, спрямований на збір та поширення об'єктивної інформації про наслідки Чорнобильської катастрофи, адже, як відомо, певний час інформацію про цю катастрофу радянська влада приховувала. Таким чином, правозахисний та екологічний рухи заклали традиції громадського контролю в Україні [3, с. 11].

Після здобуття Україною незалежності активно розвиваються інститути громадянського суспільства, однією з ключових функцій яких став громадський контроль публічної адміністрації. Поступово такий контроль набуває вираженого характеру.

Подальший розвиток громадського контролю в Україні, на нашу думку, пов'язаний з Помаранчевою революцією (2004 р.) та Револю-

цією Гідності (2014 р.). У цей період інститути громадянського суспільства та активна громадськість максимально задіявали визначені законодавством форми та механізми громадського контролю, що дало можливість виявити суттєві недоліки у цій сфері. Тому на сьогодні проблематика реалізації права громадського контролю є пріоритетним напрямом у питаннях народовладдя. Громадський контроль вже сприймається як невід’ємна складова найбільш ефективного демократичного засобу впливу суспільства на публічну владу – механізму громадської думки, яке, на думку Ю. Нистеревиц, у демократичній державі є істинною «четвертою владою» [4, с. 165].

Отже, у становленні громадського контролю за діяльністю публічної адміністрації можна виокремити чотири етапи: 1) закріплення ідей народовладдя у нормативно-правових документах на початку ХХ століття; 2) формування громадського контролю інформаційного типу у 70–80-х роках ХХ століття; 3) розвиток інститутів громадянського суспільства як основних суб’єктів громадського контролю після здобуття Україною незалежності; 4) сучасний етап розвитку права громадського контролю.

Слід зазначити, що з часу становлення громадського контролю за діяльністю публічної адміністрації, починаючи з 1975 р. до сьогодні, завдання громадського контролю суттєво змінилися. Відбулася його трансформація від інформаційного типу, який передбачав лише висвітлення та поширення об’єктивної інформації про діяльність публічної адміністрації, до партисипаторного типу, який, крім інформаційної, включає такі складові, як консультування, залучення, партнерство та безпосередній вплив на рішення публічної адміністрації, або навіть делегування повноважень.

Таким чином, історія громадського контролю за діяльністю публічної адміністрації у нашій державі свідчить про суттєву його пов’язаність з розвитком демократичного суспільства. На сьогодні демократія є найбільш витребуваною формою правління, важливою складовою якої є право громадського контролю у публічно-правовій сфері, форми і механізми його ефективної реалізації, що надає можливість громадянам не лише обирати керівників, а й контролювати владу.

Список використаних джерел та посилань:

1. Теорія держави і права: Навчальний посібник / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін.; за заг. ред. С.Л. Лисенкова, В.В. Копейчикова. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 368 с.

2. Kravchuk V. Control of Public Authorities: Clarification Categorical Apparatus // Visegrad Journal on Human Rights. – 2016. – № 2/1. – Р. 85–90.

3. Неберикута О. Путівник з громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування / За редакцією О. Неберикута. – Львів: Дизайн-студія «Папуга», 2009. – 84 с.

4. Нисневич Ю.А. Гражданский контроль как механизм противодействия коррупции: проблемы реализации в России // Полис. Политические исследования. – 2011. – № 1. – С. 165–176.

КРЕСІН Олексій Веніамінович
кандидат юридичних наук, доцент,
член-кореспондент Міжнародної академії порівняльного права,
керівник Центру порівняльного правознавства
Інституту держави і права
ім. В.М. Корецького НАН України

ЕЛЕМЕНТИ МЕТОДИКИ ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВОГО АНАЛІЗУ В ПРАЦЯХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ УЧЕНИХ ДРУГОЇ ПОЛОВИНИ ХVІІІ – ПЕРШОЇ ТРЕТИНИ ХІХ СТ.

Наскільки нам відомо, узагальнену постановку питання щодо цілей порівняння вперше здійснив геттінгенський професор Й.С. Пюттер у «Новому досвіді юридичної енциклопедії та методології» (1767 р.), виокремивши підрозділ під назвою «Як з користю порівнювати їх [правопорядки] між собою» [1]. Також у Франції відомий юрист і політичний діяч, голова Національних зборів у 1789 р. і принциповий опонент Наполеона, А.-Г. Камю, не пізніше 1804 р. [2] у своїх «Листах щодо професії адвоката» зазначив цілі пізнання зарубіжного права [3].

Пюттер у 1767 р. вказував, зокрема, на можливість пізнання правопорядків за аналогією з іншими, що належать до тієї самої історично сформованої групи, виходячи з презумпції історичного існування одного первинного для них права [4]. Так само українсько-польський вчений І.Б. Раковецький у праці 1820 р. на основі презумпції історичного існування для кожної етномовної групи народів єдиного корінного права стверджував про можливість пізнання одного правопорядку за аналогією з іншим [5].

У «Юридичній енциклопедії» (1821 р.) данський вчений Н.Н. Фальк зазначав, що порівняльно-правові дослідження не повинні бути підпорядковані будь-яким апіорним схемам, а натомість самі повинні бути основою для вироблення теоретичних положень [6]. Також він наполягав на необхідності при порівнянні виходити з єдиних критеріїв оцінки різних національних правопорядків [7]. На його думку, допустимим є пізнання права народів за аналогією з іншими, що входять до тієї самої історично сформованої групи [8]. Фальк вказував на недостатність формального мовно-термінологічного співставлення пра-

вових норм, натомість зазначаючи про необхідність порівняння їх суті [9].

Е. Ганс у Передмові до «Спадкового права у всесвітньо-історичному розвитку» (1823 р.) акцентував, що простий фактологічний опис національного права ще не має наукового характеру – він повинен бути спрямований на пізнання (за змістом праці Ганса – одночасно і на формування) певного поняття, ідеї (іманентної і сутнісної для об'єкту пізнання), містити у собі методологію і філософію, «порівняння і думку про нього». Отже, ані окреме (національний правопорядок), ані просте накопичення фактів не мають виступати в такому дослідженні як самодостатні. За умови дотримання цієї вимоги порівняльне дослідження може бути спрямоване як безпосередньо на з'ясування того чи іншого поняття, так і на «вільну форму» опису у вигляді рефлексії чи умовиводу [10]. Щоправда, у 1835 р. зазначений автор послабив цю вимогу, визнавши самостійне значення для розвитку порівняльних досліджень суто фактологічних праць [11]. Ще однією вимогою є уникнення суб'єктивності при виборі об'єктів порівняння, зокрема національних правопорядків [12].

Зважаючи на те, що право є породженням еволюції суспільств, а кожне з них унікальне, Ганс висунув вимогу пошуку і пояснення шляхів розвитку розбіжностей між ними, замість намагання обмежитися лише подібними їх рисами [13]. Також Ганс запропонував, разом з іншими підходами, використовувати у порівняльному дослідженні підхід «ключової точки» – визначення певного правового явища як константи, з якою співставляються інші явища. Зокрема, такою константою (в жодному разі не абсолютною) для свого історико-порівняльного дослідження він обрав класичне римське право, що, на його думку, давало змогу прослідкувати історичне становлення інших правопорядків у співставленні з ним [14]. Як відзначає Г. Монгаупт, у «Спадковому праві...» Ганс розглядав кожний правопорядок окремо за однаковими критеріями (сім'я, майно, воля, заповіт), після чого давав узагальнюючий аналіз, хоча й доволі стислий [15].

К.С. Цахарія у вступній статті до «Критичного часопису правової науки та законодавства зарубіжних країн» (1829 р.) вважав за можливе розглядати європейський правовий розвиток як односпрямований, а відтак – розташувати правопорядки за рівнем цього розвитку:

Франція і Велика Британія – попереду, Португалія й Іспанія – позаду тощо [16]. Водночас К.С. Цахарія вказував на можливість пізнання правопорядків за аналогією з іншими, що належать до тієї самої історично сформованої групи, виходячи з презумпції історичного існування одного первинного для них права [17].

П.Й.А. Фейєрбах у своїй праці «Ідея та необхідність універсальної юридичної науки» (1832 чи 1833 р.) пропонував вивчати національні правопорядки окремо за єдиними критеріями («з відповідної позиції»), а потім порівнювати результати, виявляючи не тільки і не стільки подібності, а й протилежності [18].

Польський вчений-юрист В.А. Мацеєвський у своїй «Історії слов'янських законодавств» (т. 1 – 1832 р.) серед елементів своєї дослідницької методики вказував на пізнання у межах однієї етномовної групи одного народу за аналогією з іншим та на підхід «центральної точки» [19].

Ж.Л.Е. Лермін'є у своїй праці «Про метод історії порівняльних законодавств» (1836 р.) писав про три стадії порівняльного дослідження в праві: 1) спостереження фактів; 2) «відтворення якостей і відносин»; 3) «зведення моральних особливостей до найпростішого їх вираження» [20]. Контекст дає змогу розуміти це як: 1) вивчення певної проблематики в праві окремих країн; 2) визначення суттєвих питань, що можуть бути предметом співставлення, здійснення щодо них порівняння; 3) узагальнення подібностей і відмінностей у вигляді формулювання понять, визначення тенденцій тощо. Також Лермін'є показав взаємозв'язок, але й виокремив синхронне і діахронне порівняння в праві [21]. Лермін'є вказував, що в результаті співставлення позитивного права мають виокремлюватися загальні й регіональні правові феномени, які мають узагальнюватися до рівня теорії, а остання потім має перевірятися за допомогою історико-порівняльного правового дослідження. Подальша обробка результатів має здійснюватися за допомогою філософського інструментарію [22].

Отже, низка європейських вчених у другій половині XVIII – першій третині XIX ст. вказували на те, що в результаті здійснення порівняльно-правових досліджень можна сформулювати окремі елементи їх методики. Серед останніх було запропоновано такі: 1) уникнення апіоризму та суб'єктивізму, непідкорення дослідження завчасно

виробленим теоретичним схемам, а навпаки – формулювання теорії на основі порівняння; 2) формування єдиного підходу до правопорядків, зокрема через визначення єдиних критеріїв опису і порівняння права; 3) недостатність формального (догматичного, термінологічного) порівняння, вимога порівнювати дійсне значення правових норм, пізнання їх соціальної своєрідності; 4) ненауковість ізольованого розгляду національного правопорядку, необхідність його пізнання в контексті інших правопорядків; 5) можливість виокремлення «ключової точки», константи – певного правопорядку, з яким порівнюються інші правопорядки; 6) презумпція історичної реальності «первинного» або «корінного» права, історичної наступності правопорядків як частини культури народів, що уможливило пізнання правопорядків у межах груп за аналогією; 7) презумпція односпрямованого розвитку правопорядків. Найбільш розгорнуту методика порівняльно-правового аналізу було запропоновано Ж.Л.Е. Лермін'є, який сформулював його стадії, особливості та взаємозв'язок синхронного і діахронного порівняння.

Список використаних джерел та посилань:

1. Pütter J.S. Neuer Versuch einer Juristischen Encyclopädie und Methodologie, 2 Aufl., Göttingen: im Verlag der Wittve Vandenhoeck, 1767. – S. 29.

2. 1804 р. – рік смерті А.-Г. Камю. Посмертне видання з відповідними вказівками вийшло у 1805 р.

3. Hug W. The History of Comparative Law // Harvard Law Review. – 1931–1932. – Vol. 45. – P. 1060.

4. Pütter J.S. Op. cit. – S. 93.

5. Rakowiecki J.B. Prawda ruska; czyli, Prawa wielkiego xięcia Jarosława Władymirowicza... – T. I. – Warszawa: Drukarnia XX Piarow, 1820. – S. 81–82, 84; Rakowiecki I.B. Prawda Ruska czyli prawa wielkiego xięcia Jarosława Władymirowicza... – T. II. – Warszawa: Drukarnia XX Piarów, 1822. – S. 243, 246.

6. Falck N. Juristische Encyclopädie auch zum Gebrauche bei akademischen Vorlesungen. – 4 aufl. – Leipzig, 1839. – S. 292–295.

7. Фальк Н.Н. Различия в праве и сравнительное правоведение / Сучасні проблеми порівняльного правознавства: Зб. наук. праць / За

ред. Ю.С. Шемшученка, Я.В. Лазура. – Ужгород – К.: Говерла, 2015. – С. 196.

8. Там само. – С. 197.

9. Там само.

10. Ганс Э. Предисловие к работе «Наследственное право во всемирно-историческом развитии. Сочинение по универсальной истории права» / Філософія порівняльного правознавства: Зб. наук. праць / За ред. О.В. Кресіна. – К.; Львів: Ліга-прес, 2015. – С. 76, 78, 80–82, 85, 88, 93–94, 96–97, 100.

11. Монгаупт Х. Универсальная история права и сравнение у Эдуарда Ганса // Научный ежегодник Института философии и права УО РАН. – 2015. – Т. 15. – Вып. 4. – С. 122.

12. Ганс Э. Цит. праця. – С. 87.

13. Там само. – С. 93, 95.

14. Там само. – С. 95; Монгаупт Х. Цит. праця. – С. 122.

15. Монгаупт Х. Цит. праця. – С. 125.

16. Цахарія К.С. Про призначення «Критичного часопису правової науки та законодавства зарубіжних країн» / Сучасні проблеми порівняльного правознавства: Зб. наук. праць. – Ужгород – К.: Говерла, 2015. – С. 203–204.

17. Там само. – С. 206.

18. Фейербах П.Й.А. Ідея та необхідність універсальної юридичної науки. Природне право, філософія права, загальне правознавство // Порівняльно-правові дослідження. – 2012. – № 1–2. – С. 22.

19. Maciejowski W.A. Historya prawodawstw słowiańskich. – Т. 1. – Warszawa, Lipsk: W Księgarniach Brzeziny I Hinrichsa, 1832. – S. 35.

20. Лерминье Ж.Л.Э. О методе истории сравнительных законодательств // Порівняльно-правові дослідження. – 2012. – № 1–2. – С. 25.

21. Там само. – С. 26, 28.

22. Там само.

ЛЕВЧИШИНА Олена Леонідівна
*аспірант кафедри адміністративного права
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*

ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ САМОРЕГУЛІВНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ ТА В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Важливим елементом демократичної держави є здатність до саморегулювання діяльності представників різних професій. Держава у свою чергу має створювати сприятливі умови для функціонування організацій саморегулівних професій.

В науці адміністративного права актуальним є дослідження інституту саморегулівних організацій, його ролі в адміністративних правовідносинах та участі таких організацій в порядку адміністративного судочинства при вирішенні публічно-правових спорів.

Становлення та розвиток інституту саморегулівних професій важливо характеризувати крізь призму історичних процесів, що відбувалися протягом тривалого часу.

Зазначимо, що ідеологічним чинником утвердження науки адміністративного права, який у подальшому і призвів до розвитку організацій саморегулівних професій, є європейський індивідуалізм, основою якого є політична свобода. Варто виділяти такі форми європейського індивідуалізму:

- духовний лібералізм, що передбачає свободу сумління і толерантності;
- політичний лібералізм, в основі якого покладається демократичний контроль;
- господарчий лібералізм, що передбачає господарче співзмагання і охорону приватної власності [1, с. 139].

Саме історичні події свідчать про невпинну боротьбу за свободу та закріплення основоположних прав та свобод людини і громадянина. Для реалізації таких прав і свобод об'єднання професійних учасників має важливе значення, тому що його основою є саме захист прав людини і громадянина та забезпечення верховенства права.

Інститут організацій саморегульованих професій бере свій початок ще з часів римського приватного права. Так, наприклад, союзи ремісників, які згадуються в Законах XII таблиць, об'єднувалися для досягнення певних цілей. Корпорації хлібопекарів, майстрів, мореплавців та інших професій об'єднувалися для захисту своїх прав, розробляли та затверджували власні правила і норми поведінки [2, с. 11–12].

В Україні, а саме в Києві – на Подолі, існувало об'єднання хлібопекарів [4, с. 4].

Однією з найбільш чисельних організацій саморегульованих професій є об'єднання адвокатів. На початку XIII ст. адвокати почали об'єднуватися у перші колегії. Одним з основних їх завдань було переведення стажистів у звання адвоката, а також здійснення поточного контролю й нагляду за внутрішньою дисципліною. За недотримання правил адвоката могли позбавити права на зайняття адвокатською діяльністю [3, с. 106].

У середньовічній Франції перша вільна асоціація адвокатів була організована у 1302 р. В адвокатських об'єднаннях утворювалися різноманітні дисциплінарні органи, які застосовували стягнення до порушників.

У США з середини XIX ст. була утворена саморегульована організація лікарів – Американська медична асоціація.

В Національному акті відновлення промисловості 1933 р. вперше згадується термін «саморегульована організація». Вчені того часу дійшли висновку, що подолання Великої депресії можливе через залучення професійних асоціацій до регулятивної діяльності, яке полягає у делегуванні таким асоціаціям частини публічно-владних повноважень [2, с. 17].

Щодо правового статусу саморегульованих організацій, уперше він був закріплений в Законі про ринок цінних паперів, прийнятому в 1934 р.

У європейських країнах правовий статус організацій саморегульованих професій було закріплено після другої світової кризи, яка сталася у 1974–1975 рр.

Закон про фінансові послуги, який було прийнято у Великобританії в 1986 р., зазначав, що саморегульована організація – це об'єднання, яке регулює здійснення інвестиційної діяльності шляхом

видання правил, які є обов'язкові для осіб, які займаються такою діяльністю та членами якої вони є [2, с. 18–19].

Важливим є той факт, що у XX ст. саморегулівні організації здійснювали свою діяльність на основах самофінансування та саморегулювання. Це є позитивним з точки зору зняття обтяжень з органів державної влади, що мало наслідком делегування повноважень та здійснення такої діяльності більш професійно.

Процес європейської інтеграції зумовив прийняття у 2003 р. інституційної угоди про кращу нормотворчу діяльність, якою вперше на рівні ЄС було закріплено поняття саморегулювання та співрегулювання та схвалено діяльність саморегулівних організацій.

Виникнення та діяльність саморегулівних організацій пов'язується із розвитком ринкових відносин.

Інститут організацій саморегулівних професій набуває свого активного функціонування, про що свідчить його історичний розвиток, багатогранність та діяльність його не тільки в адміністративних, а і в цивільних та господарських правовідносинах.

Важливо зазначити, що саморегулівні організації як суб'єкти адміністративного права потребують подальшого вивчення та аналізу.

Список використаних джерел та посилань:

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

2. Філатова Н.Ю. Саморегулівні організації як суб'єкти цивільного права: Монографія. – Харків: Право, 2016. – 240 с.

3. Васьковський Е.В. Организация адвокатуры. – Ч. 1. Очерк всеобщей истории адвокатуры; Ч. 2. Исследование принципов организации адвокатур. – Ч. 1–2. – СПб.: Н.К. Мартынов, 1893. – С. 106.

4. Гуджій О.І. Купецький стан на Лівобережній і Слобідській Україні в другій половині XVII – у XVIII ст.: проблеми становлення та розвитку // Укр. істор. журн. – 2004. – № 3. – С. 4.

МАКАРЕНКО Олександр Юрійович
доктор юридичних наук, доцент
Криворізького економічного інституту
ДВНЗ «Київський національний економічний університет
імені Вадима Гетьмана»

СУЧАСНА ІСТОРІЯ ВЧЕННЯ ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

Актуальність теми дослідження обумовлена тим, що саме зараз як ніколи актуальною є ідея щодо необхідності принципового перегляду змісту та призначення адміністративного права, яке в свою чергу має орієнтуватись насамперед на забезпечення потреб приватної особи у її відносинах із публічною владою. Нормативним підґрунтям для розуміння зазначеної мети адміністративного права є Конституція України, яка встановлює, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави, порядок реалізації якого має встановлюватись нормами адміністративного права.

Для аналізу проблем реалізації норм адміністративного права потрібно звернути увагу на історію вчень про відповідну галузь, проаналізувати саме проблеми сьогодення, або сучасну історію, яка в свою чергу формується завдяки судовій практиці розгляду окремих категорій справ.

Варто зазначити, що зміни, що відбулись в нашій державі, вплинули на усі сфери життєдіяльності, в тому числі на правову науку та судову практику. Це, до речі, може свідчити як про позитивні, так і про негативні тенденції в механізмах регулювання суспільних відносин. Слід зазначити, що разом з новими чи відносно новими (молодими) галузями права подальшого розвитку й змін зазнали й ті, що мали десятирічний досвід побудови в межах іншої держави, а також дістали окремої специфіки розвитку вже в роки незалежної України.

Реформування окремих галузей права є складнішим процесом, ніж формування нових чи розвиток молодих галузей, що починали свою розбудову в роки незалежної України.

Наука адміністративного права має перед собою складні завдання, котрі полягають у необхідності вирішення як проблеми недоско-

налості окремих правових норм, так і питань обрання напрямів подальшого розвитку, імплементації норм міжнародного права.

Так, для того, щоб зробити вірні й обґрунтовані наукові висновки стосовно проблем адміністративно-правового регулювання, очевидно недостатньо володіти тільки відповідними сучасними знаннями та бути добре обізнаним в історії адміністративного права. На наш погляд, особливу увагу потрібно звернути на ті чинники, що впливають на побудову вітчизняного адміністративного права.

Адміністративне право та напрями його розвитку можна характеризувати залежно від того чи іншого історичного періоду, а також від форми правління чи державного устрою. Логічно розглядати початок розвитку адміністративного права з моменту виокремлення його з поліцейського права та формування як окремої навчальної дисципліни та галузі права, науки в кінці XIX – на початку XX ст. На території України, враховуючи підпорядкованість у різні історичні періоди різним політичним режимам, формування адміністративного права, як і виникнення відповідної галузі, здійснювалося під впливом, з одного боку, західноєвропейських тенденцій формування філософських та правових ідей, а з іншого – шовіністичної політики Російської імперії та імперського законодавства.

У розвитку державоцентристської концепції умовно можна виділити три періоди. Для першого періоду (30–50 роки XX ст.) притаманною є розробка основних теоретичних понять адміністративного права, виходячи з ідей укріплення державного управління, що пов'язано з марксистсько-ленінським баченням управління державою та суспільством, забезпечення соціалістичної законності. Відповідні положення були відображені у працях радянських учених: К.С Бельського, С.М Берцинського, Г.І. Петрова. У розвитку науки адміністративного права особливу роль відіграли праці С.О. Студенікіна, на яких ґрунтувалася марксистська концепція предмету адміністративного права, його системи, принципів радянського державного управління [1].

У другий період розвитку державоцентристської концепції (50–80 роки XX ст.) розроблялися окремі питання радянського адміністративного права, зокрема щодо ролі прокуратури в радянському державному управлінні, зміцненні державної дисципліни. Основним за-

вданням, що ставилось перед дослідниками, стало розкриття особливих позитивних рис адміністративного права та державного управління соціалістичним суспільством. У цей період радянськими вченими було здійснено опрацювання вельми широкого кола теоретичних питань адміністративного права, зокрема предмету адміністративного права, суб'єктів адміністративного права, методів і форм управлінської діяльності, законності в сфері державного управління.

Розробниками теоретико-методологічних питань адміністративно-командної системи державного управління стали такі вчені-адміністративісти: Г.В. Атаманчук, І.Л. Бачило, В.М. Гаращук, Е.В. Додін, О.В. Дьяченко, М.І. Єропкін, Ю.М. Козлов, Б.М. Лазарев, В.Ф. Сіренко, В.Н. Селіванов, В.В. Цветков, В.А. Юсупов, Ц.А. Ямпольська [2].

У третій період (80–90 роки ХХ ст.) у наукових колах все частіше ставиться питання щодо необхідності переосмислення концептуальних і доктринальних змін у науці та галузі адміністративного права та викладення основних начал у світлі демократії. Представниками цього напрямку стали науковці-адміністративісти: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, В.Ф. Опришко, А.С. Васильєв, Є.Б. Кубко, Н.Р. Нижник, Н.Б. Писаренко, Н.А. Пухтинський, М.М. Тищенко та інші. Генеральним напрямом розвитку сучасного адміністративного права в Україні на сьогодні є запровадження нових демократичних засад, спрямованих на обмеження «необмежених» прав держави, встановлення партнерських основ у публічно-правових відносинах влади та особи, а також на забезпечення прав і свобод людини і громадянина, реалізації та захисту прав і свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Засновником та ідейним натхненником цього напрямку став український вчений В.Б. Авер'янов. Йому належить авторський пріоритет у розробці та втіленні в життя основних положень людиноцентристської концепції адміністративного права, які заклали підґрунтя нової адміністративно-правової доктрини в Україні.

Враховуючи викладене та думки окремих науковців, які займаються вивченням історії розвитку адміністративного права, якщо навіть погодитись із тим, що не може йтися про самостійність української юридичної науки більшості періодів її існування, можна вести мо-

ву про яскравих представників правознавців-адміністративістів, пов'язаних з освітою та наукою в українських землях.

Як ключовий момент сучасної історії адміністративного права, або як один з орієнтирів розвитку може і має розглядатись практика ВАСУ з питань розгляду окремих категорій справ, а саме справ, однією зі сторін в яких є ДФС України. Так, за матеріалами практики ВАСУ стосовно підтвердження реальності операцій за червень 2016 р., «слід також зауважити, що у світлі перевірки реальності господарської операції одним з істотних факторів є вияв платником належного ступеня обачливості та обережності при виборі контрагента. Проявом такої обережності є не лише подання стандартного переліку установчих та реєстраційних документів, а й обґрунтування мотивів вибору контрагента та пояснення обставин укладення та виконання господарських операцій з таким контрагентом. Платник, який укладає договори на великі суми, за відсутності будь-якого ділового листування та особистих зустрічей з уповноваженими особами контрагента, без оцінки його ділової репутації на ринку відповідних товарів, робіт, послуг не може бути визнаний обачливим у такому виборі. Вказані обставини повинні у рівному ступені встановлюватися з метою з'ясування реальності виконання господарської операції саме вказаним контрагентом».

Оскільки така практика може цілком змінити традиції розгляду зазначених справ, вона потребує докладнішого обговорення під час конференції.

Список використаних джерел та посилань:

1. Лютіков П.С. Трансформація предмету адміністративного права та його складових як сфери об'єктивізації участі юридичних осіб: аналіз адміністративно-правової літератури 20–30 років ХХ століття // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 602–609 [Електронний ресурс] – Режим: http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/e-journals/FP/2012-4/12lpcplc.pdf

2. Гриценко І.С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. – Харків, 2008.

МАРИНЧАК Євген Степанович
*аспірант кафедри фінансового права
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*

ПРОБЛЕМИ СТЯГНЕННЯ ПРОСТРОЧЕНОЇ ЗАБОРГОВАНOSTІ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ ПЕРЕД ДЕРЖАВОЮ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ГРОМАДАМИ ЗА КРЕДИТАМИ З БЮДЖЕТУ

Проблематика стягнення простроченої заборгованості суб'єктів господарювання за кредитами з бюджету потребує одночасного дослідження в двох площинах: перша – стосовно строків визначення суми грошових зобов'язань (заборгованості) та, відповідно, строків звернення до адміністративного суду; друга – щодо процедури стягнення такої заборгованості.

Так, Бюджетним кодексом України (далі – БКУ) передбачена можливість надання кредитів з бюджету, в тому числі суб'єктам господарської діяльності, у яких у такому випадку виникає заборгованість перед бюджетом. З моменту надання кредитів з бюджету на суму отриманих коштів права кредитора та право вимоги на повернення таких кредитів до бюджету у повному обсязі переходять до держави (Автономної Республіки Крим, територіальної громади). Органи фіскальної служби визнаються органами стягнення простроченої заборгованості суб'єктів господарювання перед державою (Автономною Республікою Крим, територіальною громадою) за кредитами з бюджету (ст. 50 БКУ) [1]. Ця норма прямо вказує, що заборгованість суб'єктів господарювання з правовідносин щодо повернення кредитів, отриманих з державного бюджету або бюджетів територіальних громад, по-перше, знаходиться в публічно-правовій площині, по-друге, стягується органами фіскальної служби України, які діють на підставі та в межах податкового законодавства України. Частина 9 ст. 17 БКУ містить аналогічні положення. Згідно з Податковим кодексом України (далі – ПКУ) до функцій фіскальних органів віднесено, зокрема, забезпечення стягнення сум простроченої заборгованості суб'єктів господарювання перед державою

(Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста) за кредитами із бюджету в порядку, визначеному цим Кодексом та іншими законами України (пп. 19-1.1.38 п. 19-1.1 ст. 19-1 ПКУ). Відповідно до функціональних обов'язків до компетенції органів державної фіскальної служби України належить право на стягнення таких сум заборгованості (пп. 20.1.19 п. 20.1 ст. 20 ПКУ). Власне порядок стягнення заборгованості визначений виключно процедурними нормами ПКУ, а саме главою 9 розділу II «Погашення податкового боргу платників податків» Кодексу [2]. Вищенаведене дає підстави стверджувати, що заборгованість за державними кредитами, в процедурному сенсі, є аналогічною податковій заборгованості. Отже, виходячи з бюджетного та податкового законодавства України заборгованість за державними кредитами за своєю суттю є схожою з податковою заборгованістю, оскільки механізм її стягнення врегульовується в аналогічному порядку.

За загальним правилом, органи фіскальної служби України мають право визначити суму грошових зобов'язань платника податків у випадках, визначених ПКУ, не пізніше закінчення 1095 дня, що настає за останнім днем граничного строку подання податкової декларації, звіту про використання доходів (прибутків) неприбуткової організації, визначеної пунктом 133.4 статті 133 цього Кодексу, та/або граничного строку сплати грошових зобов'язань, нарахованих контролюючим органом (абз. 1 п. 102.1 ст. 102 ПКУ).

Тобто в ПКУ наявна імперативна норма щодо визначення суми грошових зобов'язань для платників податків або позичальників – суб'єктів господарювання за кредитами з бюджетів у строк до 1095 днів, однак у випадку з останніми відсутня підстава, що дає змогу обчислювати такий строк. У разі застосування аналогії закону можна дійти наступного висновку: в податковому законодавстві однією з підстав обчислення строку є граничний строк сплати грошових зобов'язань, а, відповідно, за аналогією до бюджетних правовідносин підставою для обчислення строку грошових зобов'язань (заборгованості) позичальника за кредитом з бюджету є граничний строк виконання зобов'язань. Отже, перебіг строку визначення фіскальним органом суми грошових зобов'язань позичальника за кредитом з бюджету розпочинається з дня, наступного за останнім

днем граничного строку виконання таких зобов'язань, і завершується через 1095 днів.

Грошове зобов'язання може бути нараховане без дотримання строку давності, визначеного в абз. 1 п. 102.1 Кодексу, лише в двох випадках: податкову декларацію за період, протягом якого виникло податкове зобов'язання, не було подано; посадову особу платника податків засуджено за ухилення від сплати зазначеного грошового зобов'язання (п. 102.2 ст. 102 ПКУ). Жодних інших виключних випадків недотримання фіскальними органами строку нарахування грошових зобов'язань ПКУ не передбачає. Отже, відносини щодо повернення заборгованості за державними кредитами повинні відповідати строкам давності (1095 днів). Якщо протягом зазначеного строку фіскальна служба не визначає суму грошових зобов'язань, платник податків вважається вільним від такого грошового зобов'язання, а спір стосовно такої декларації та/або податкового повідомлення не підлягає розгляду в адміністративному або судовому порядку (абз. 1 п. 102.1 ст. 102 ПКУ). Податковий борг платника податків і, відповідно, заборгованість суб'єктів господарювання за кредитами з бюджету, стосовно якого минув строк давності, є безнадійною заборгованістю (пп. 101.2.3 п. 101.2 ст. 101 ПКУ). Таким чином, відповідно до ПКУ, якщо протягом встановленого строку органи фіскальної служби України не визначають суму грошових зобов'язань (заборгованості) позичальнику кредиту з бюджету, то, по-перше, позичальник вважається вільною від такого грошового зобов'язання особою, а по-друге, органи фіскальної служби втрачають право на звернення до адміністративного суду з метою стягнення заборгованості.

Водночас відповідно до абз. 2 ч. 9 ст. 17 та абз. 2 ч. 1 ст. 50 БКУ позовна давність на вимоги щодо погашення заборгованості суб'єктів господарювання за кредитами з бюджету не поширюється. Отже, має місце колізія правових норм (абз. 2 ч. 9 ст. 17 БКУ; абз. 2 ч. 1 ст. 50 та ст. 102 ПКУ). Якщо виходити з предметного регулювання цих нормативно-правових актів, можна дійти таких висновків: БКУ регулюються відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, питання

відповідальності за порушення бюджетного законодавства, а також визначаються правові засади утворення та погашення державного і місцевого боргу (ст. 1 БКУ). Тобто БКУ не врегульовує механізм погашення простроченої заборгованості суб'єктів господарювання перед державою за користування кредитами з бюджетів, а містить бланкетну норму, відповідно до якої така заборгованість стягується у порядку, передбаченому ПКУ (ч. 2 ст. 17 БКУ). У свою чергу ПКУ регулює відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів, зокрема визначає компетенцію контролюючих органів. З огляду на це підлягають застосуванню норми ПКУ, оскільки лише цим нормативно-правовим актом визначається компетенція органів фіскальної служби, в межах якої вони здійснюють свою діяльність, а також визначена процедура стягнення заборгованості суб'єктів господарювання перед державою за користування кредитами з бюджетів.

Якщо при вирішенні такої колізії виходити зі специфіки кола правовідносин, що врегульовуються цими нормативно-правовими актами, то можна дійти протилежного висновку. Яскравим прикладом є рішення Вищого адміністративного суду України від 11.07.2016 р. № К/800/65551/13 у справі щодо стягнення заборгованості за користування кредитами з бюджетів, в якому судова колегія дійшла висновку, що у разі якщо норми нормативно-правових актів рівної юридичної сили містять різні моделі правового регулювання, перевагу при застосуванні слід надавати тій нормі, яка регулює вужче коло суспільних відносин, тобто є спеціальною. Пункт 102.4 ст. 102 ПКУ щодо правовідносин з приводу реалізації прав і обов'язків, щодо яких виник спір, слід вважати загальною нормою. Натомість перевагу мають спеціальні норми – а такими є норми БКУ: абз. 2 ч. 9 ст. 17, які регулюють вузьке коло суспільних відносин (відносини, що виникають у сфері погашення заборгованості суб'єкта господарювання перед державою) [3].

Не менш важливою проблематикою є власне механізм стягнення простроченої заборгованості суб'єктів господарювання за кредитами з бюджету, оскільки від нього залежить як можливість звернення органів державної фіскальної служби до адміністративного суду з відповідною позовною заявою, так і оскарження їх дій особами-

боржниками за кредитами з бюджету в адміністративному та судовому порядку. БКУ та ПКУ не визначають процедуру узгодження простроченої заборгованості за кредитами з бюджету, відповідно, таке зобов'язання за замовченням є узгодженим. Зважаючи на це органи фіскальної служби відповідно до ст. 59 ПКУ зобов'язані надіслати або вручити особі – боржнику вимогу.

Так, у рішенні Вищого адміністративного суду України від 12.07.2016 р. № К/800/10206/15 у справі про стягнення заборгованості за бюджетною позичкою та пені судова колегія підтримала позицію судів попередніх інстанцій стосовно виникнення у фіскального органу підстави для звернення до адміністративного суду лише за наслідками дотримання «порядку для стягнення податкової заборгованості, що визначений ПКУ, у тому числі шляхом направлення податкової вимоги» [4]. Крім того, направлена боржнику вимога про зобов'язання сплатити суму боргу за кредит з бюджету є підставою для звернення до адміністративного суду з позовною заявою до фіскальної служби у встановленому Кодексом адміністративного судочинства України порядку за захистом своїх прав та інтересів.

Зважаючи на вищенаведене, норми бюджетного та податкового законодавства щодо стягнення простроченої заборгованості суб'єктів господарювання за кредитами з державного бюджету (бюджету Автономної Республіки Крим, територіальної громади) в частині строків визначення суми заборгованості та, відповідно, строків звернення до адміністративного суду є колізійними, натомість у частині стягнення такої заборгованості механізм не врегульований належним чином, що ускладнює позитивну правозастосовну діяльність органів фіскальної служби, а це створює передумови для порушення прав боржників за кредитами з бюджетів, зокрема в частині звернення до адміністративного суду.

Список використаних джерел та посилань:

1. Бюджетний кодекс України від 8.07.2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 59. – С. 9.
2. Податковий кодекс України від 2.12.2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – Т. 1. – № 92. – С. 9.

3. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 11.07.2016 р.
№ К/800/65551/13 [Електронний ресурс] – Режим доступу:
<http://reyestr.court.gov.ua/Review/59137013>

4. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 12.07.2016 р.
№ К/800/10206/15 [Електронний ресурс] – Режим доступу:
<http://reyestr.court.gov.ua/Review/58983913>

МАРТИНІВ Андріанна Ігорівна
*аспірант кафедри адміністративного права
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*

СПЕЦІАЛЬНІ ПОДАТКОВІ РЕЖИМИ УКРАЇНИ: ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ

Економіка України перебуває в тривалому процесі реформування, задекларованою метою якого є створення сприятливих умов для забезпечення конкурентоспроможності національного виробника, залучення іноземних інвестицій та встановлення балансу інтересів між потребами держави та можливостями суб'єктів господарювання. Одним із елементів методу непрямого державного регулювання економіки є встановлення спеціальних податкових режимів.

У науковій літературі досить докладно проаналізовано суть спеціальних податкових режимів. Істотний внесок у дослідження правової природи, функцій та економічної обґрунтованості існування спеціальних режимів оподаткування зробили такі вчені, як К.В. Андрієвський, С.В. Баруліна, О.А. Бондаренко, О.Р. Жидяк, В.Ю. Жданова, Г.В. Жирова, Ю.Б. Іванов, Н.С. Іващенко, А.І. Косолапова, Р.К. Костанян, Д.В. Латипова, О.С. Матинова, С.С. Овчинникова, С.В. Сарана, В.В. Сідляр, В.І. Теремецький, Є.В. Шкребели. Аналіз праць вищезазначених науковців дає можливість констатувати різноманітність наукових підходів до визначення поняття та суті спеціальних податкових режимів. Динаміка суспільного, політичного, економічного життя країни, мінливість податкового законодавства та його тривале реформування дозволяють стверджувати про те, що дослідження спеціального порядку оподаткування в Україні, в тому числі проблемних питань його застосування, досі залишається актуальним.

Доктринальне та законодавче тлумачення категорії «спеціальний податковий режим» в цілому співпадають: і науковці, і законодавець у це поняття вкладають таку *істотну ознаку*, як *особливий порядок оподаткування, що є відмінним від загальної системи оподаткування*. Зокрема, **К.В. Андрієвський** вказує, що спеціальний податково-правовий режим – це встановлення особливого, відмінного від за-

гального порядку правового регулювання податкових правовідносин, закріпленого правовими нормами і забезпеченого сукупністю юридичних засобів, що створюють для його суб'єктів особливу систему потенційних правових наслідків, можливість настання (ненастання) яких слугує для задоволення потреб держави (територіальної громади) в регулярному поповненні державного (місцевого) бюджету, а також для інших, спеціальних цілей, в певний проміжок часу, на певній території [3, с. 197].

Згідно із п. 11.2 ст. 11 Податкового кодексу України спеціальний податковий режим – це система заходів, що визначає особливий порядок оподаткування окремих категорій господарюючих суб'єктів. Також у п. 11.3 ст. 11 Кодексу зазначається, що спеціальний податковий режим може передбачати особливий порядок визначення елементів податку та збору, звільнення від сплати окремих податків та зборів [1].

З аналізу вищевказаних норм можна дійти висновку, що українське законодавство виділяє такі основні ознаки спеціальних податкових режимів: 1) відмінний від загальної системи оподаткування порядок визначення податкових зобов'язань; 2) чітко визначена категорія суб'єктів оподаткування, що мають право застосовувати спеціальний режим; 3) особливий порядок визначення об'єкта, бази та ставки оподаткування та/або звільнення від сплати окремих податків та зборів. Відповідно до положень ст. 11 Податкового кодексу України спеціальні податкові режими встановлюються та застосовуються у випадках і порядку, визначених виключно Податковим кодексом України, і не визнаються спеціальними режимами ті податкові режими, що цим Кодексом не визначені.

Отже, найважливішою умовою дійсності й законності спеціального податкового режиму є його закріплення в спеціальному законі. А ключовою особливістю такого спеціального податкового режиму є його відмінність від загальної системи оподаткування, що може полягати або в особливому порядку визначення елементів податку, збору, або у звільненні від сплати певних податкових зобов'язань.

Системний аналіз податкового законодавства дозволяє виділити ще одну ознаку спеціальних податкових режимів – *обмеженість їх дії у часі*. Ця ознака зумовлена, на нашу думку, метою спеціального по-

даткового режиму, яка полягає в тому, щоб забезпечити конкурентоспроможність певної галузі виробництва, підприємництва; розвиток певної території. Наприклад, спеціальний режим оподаткування податком на додану вартість діяльності у сфері сільського та лісового господарства, а також рибальства з 1 січня 2017 р. втрачає свою чинність. А єдиний податок четвертої групи потребує від суб'єкта господарювання, що його застосовує, щорічного підтвердження відповідності вимогам, дотримання яких є необхідним для подальшого перебування на такому спеціальному режимі.

Науковці виділяють і інші ознаки спеціальних податкових режимів. Зокрема, **С.В. Сарана** констатує, що спеціальний режим оподаткування переважно є підсистемою в межах загального режиму оподаткування; стосується особливих груп об'єктів оподаткування, якими можуть бути не лише дохід (прибуток) чи вартість майна (землі), а й вид діяльності, що її здійснює суб'єкт, чи тариф на постачання послуг; може застосовуватися до певної території, галузі економіки [5, с. 18]. **К.В. Андрієвський**, розглядаючи суть спеціальних податкових режимів, вказує на їх специфічні ознаки: консолідованість, альтернативність, добровільність, обмежене коло суб'єктів, що можуть застосовувати такі режими [3, с. 190]. **Д.В. Латипова** розглядає спеціальні податкові режими як вид пільгового режиму оподаткування [4, с. 18].

Погоджуючись із усіма вищевказаними ознаками, що обґрунтовуються науковцями, вважаємо, що різноманітність наукових підходів до характеристики спеціальних податкових режимів пояснюється тим, що для таких режимів оподаткування притаманною є *казуальність*, що закріплюється на законодавчому рівні.

За чинним податковим законодавством до спеціальних податкових режимів, що діють в Україні, можна віднести: 1) спрощену систему оподаткування, обліку та звітності, що об'єднує чотири групи платників єдиного податку; 2) спеціальний режим оподаткування податком на додану вартість для сільськогосподарських підприємств; 3) спеціальний режим оподаткування діяльності щодо виробів мистецтва, предметів колекціонування або антикваріату; 4) деякі господарські операції, щодо яких застосовуються спеціальні ставки податку на додану вартість (наприклад, операції з постачання на митній території

України лікарських засобів, дозволених для виробництва і застосування в Україні та внесених до Державного реєстру лікарських засобів, а також медичних виробів за переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України, оподатковується за ставкою 7% ПДВ); 5) деякі операції, що з волі законодавця не оподатковуються (наприклад, продаж нерухомості, що була отримана в спадщину).

Проблемним питанням залишається те, що податкове законодавство в Україні є дуже мінливим, навіть всупереч закріпленому пп. 4.1.9 п. 4.1 ст. 4 Податкового кодексу України принципу стабільності податкового законодавства. У зазначеній нормі вказується, що зміни до будь-яких елементів податків та зборів не можуть вноситися пізніше як за шість місяців до початку нового бюджетного періоду, в якому будуть діяти нові правила та ставки. Податки та збори, їх ставки, а також податкові пільги не можуть змінюватися протягом бюджетного року. Цей принцип порушується в Україні уже останні кілька років (у 2014 р. до Податкового кодексу України були внесені зміни Законом України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 27.03.2014 р. № 1166-VII; у 2016 р. вносилися зміни Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році» від 24.12.2015 р. № 909-VIII).

Оскільки спеціальні податкові режими, що діють в Україні, передбачають *не суто відмінний порядок оподаткування, а «пільгове» оподаткування*, умови застосування цих спеціальних податкових режимів для платників податків надто часто змінюються. На нашу думку, однією із причин такої частоті зміни законодавства є зовнішні чинники. Європейський Союз та Організація економічного співробітництва та розвитку ідентифікує спеціальний режим з податку на додану вартість, що діє в Україні, як потенційно «шкідливий» податковий режим. Крім того, Кабінет Міністрів України підписав Меморандум з Міжнародним валютним фондом, яким передбачається скасування цього спеціального режиму з оподаткування з 2017 р. [2]. Крім того, окремим проблемним питанням залишається відсутність у чинному законодавстві норм, які б докладно регулювали особливос-

ті переходу платника податків із спеціального режиму на загальну систему оподаткування. Особливо важливо, щоб такі положення існували щодо платників єдиного податку четвертої групи, коли вони добровільно чи примусово переходять на загальну систему оподаткування. Відсутність законодавчих норм щодо цього питання породжує неоднозначне тлумачення та застосування норм чинного законодавства.

Враховуючи зазначене, вважаємо, що в Україні спеціальні податкові режими виконують важливу економічну, соціальну функцію і мають на меті забезпечити розвиток, конкурентоспроможність конкретної галузі виробництва, підприємництва. Разом з тим законодавче регулювання відносин, що виникають у зв'язку із набуттям та застосуванням спеціальних податкових режимів, є недосконалим. Вимоги до суб'єктів, які мають намір застосовувати спеціальні режими, є доволі розпливчастими й можуть піддаватися неоднозначному тлумаченню (наприклад, умови, що вказані в п. 209.6 ст. 209 Податкового кодексу України для сільськогосподарських підприємств, що мають намір застосовувати спеціальний режим з податку на додану вартість). На практиці в таких спецрежимних платників податків виникають спори із контролюючими органами, труднощі у здійсненні точної господарської діяльності.

Вважаємо, що вимоги до суб'єктів, які мають намір застосовувати спеціальні податкові режими, повинні бути чітко закріплені в податковому законодавстві й не піддаватися неоднозначному тлумаченню. Зміна терміну дії, умов застосування чи скасування таких режимів повинна відбуватися з урахуванням вимог пп. 4.1.9 п. 4.1 ст. 4 Податкового кодексу України. Введення того чи іншого спеціального «пільгового» податкового режиму повинно здійснюватися не з політичних мотивів, а бути економічно обґрунтованим та доцільним.

Список використаних джерел та посилань:

1. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

2. Memorandum of Economic and Financial Policies [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.imf.org/External/NP/LOI/2014/UKR/042214.pdf>

3. Андрієвський К.В. Спеціальні податкові режими: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Харків, 2009. – 197 с.

4. Латипова Д.В. Сущность и классификация налоговых льгот // Дайджест-финансы. – 2004. – № 10. – С. 16–24.

5. Сарана С.В. До питання поняття спеціального податкового режиму // Фінансове право. – 2011. – № 4(18). – С. 15–18.

МАРЦЕЛЯК Олег Володимирович
*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри конституційного права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*

КОНСТИТУЦІЙНА СПАДЩИНА УКРАЇНИ ТА СУЧАСНА НАУКА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

Сучасний етап вітчизняного державотворення характеризується новими демократичними змінами, пов'язаними з євроінтеграцією України, конституційною та адміністративною (муніципальною) реформами, удосконаленням механізму держави, подальшою демократизацією правового становища людини і громадянина і цілим рядом інших змін державницького характеру. За цих умов суттєво підвищується роль вітчизняної юридичної науки для вирішення нових проблем державотворення на основі вироблених світовою спільнотою загальнолюдських цінностей і для забезпечення правового характеру та демократичності цих процесів.

Юридична наука є важливим чинником позитивного вирішення проблем сучасного вітчизняного державотворення. Вона накопичила значний досвід і має достатньо теоретичних напрацювань у сфері форм і методів побудови в Україні демократичної, правової, соціальної держави, формування громадянського суспільства, вирішення питань щодо форми правління, механізму державної влади, муніципальної влади в Україні тощо.

У цьому аспекті особливо хотілось би відзначити науку конституційного права України, яка незважаючи на свій відносно молодий вік, характеризується багатою конституційно-правовою спадщиною. Її витoki знаходимо насамперед у правових пам'ятках Київської Русі, зокрема «Руській Правді», що заклала згодом основи Литовського статуту. Пізніше – це документи часів козацької доби, де необхідно відзначити «Договори і Постановлення Прав і вольностей Війська Запорозького», написані гетьманом Війська Запорозького Пилипом Орликом та його сподвижниками й прийняті 5 квітня 1710 р. у Бендерах. Фактично цей документ є першою писаною конституцією України,

який одночасно став першою європейською конституцією в сучасному її розумінні.

Цікаву та багату спадщину вітчизняної науки конституційного права складають конституційно-правові погляди та документи представників української інтелігенції XVIII – XX ст., де особливо хотілося б відзначити праці І. Котляревського «Історія русів», В. Капніста «Оди на рабство», П. Лодія «Теорія (трактат) загальних прав, що містить у собі філософське вчення про природне загальне державне право», а також конституційні ідеї членів Кирило-Мефодіївського товариства, втілені в «Книзі буття українського народу» Миколи Костомарова, «Нарисах Конституції Республіки» (конституційні проекти) Георгія Андрузького. Дещо пізніше з'являється конституційний проект перетворення Російської імперії на децентралізовану федеративну державу «Прозектъ оснований Устава украинского общества «Вольный союз» – «Вільна спілка» Михайла Драгоманова, теоретичні напрацювання з питань конституційного устрою України Михайла Грушевського (стаття «Конституційне питання і українство в Росії»), Основний Закон «Самостійної України» Спілки народу українського (Миколи Міхновського), який чи не вперше базувався на ідеології українського націоналізму та обґрунтуванні необхідності створення власної держави.

Значною спадщиною конституційно-правової думки стали політико-правові документи періоду національно-визвольних змагань в Україні першої половини XX ст. (1917–1921 рр.). Це – Універсали Української Центральної Ради, Основний закон УНР – «Статут про державний устрій, права і вольности УНР», «Законои про тимчасовий державний устрій України» Павла Скоропадського, конституційний проект Симона Петлюри, приватні розробки професора Отто Ейхельмана «Проект Конституції – основних державних законів Української Народної Республіки» та академіка Станіслава Дністрянського «Конституція Західно-Української Народної Республіки», Тимчасовий Основний закон ЗУНР. Пізніше слід виділити конституційні акти Карпатської України – Конституція Карпатської України: «Закон число 1» і «Закон число 2» та ін.

У плеяді відомих українських науковців і діячів, які стояли у витоків національних конституційних ідей, – П. Орлика, Г. Сковороди, І. Котляревського, В. Капніста, П. Лодія, Т. Шевченка, М. Костомаро-

ва, Г. Андрузького, П. Куліша, М. Драгоманова, І. Франка, В. Сокальського, М. Ковалевського, М. Грушевського, М. Міхновського, П. Скоропадського, С. Петлюри, О. Ейхельмана, С. Дністрянського, Є. Петрушевича, А. Волошина та інших, слід відзначити і Ю. Панейка. Цей видатний український науковець-правник вважався у свій час найавторитетнішим теоретиком у галузі місцевого самоврядування в Європі. Його праця «Теоретичні основи самоврядування», незважаючи на те, що вона написана і опублікована у 1963 р., цінна для нас і сьогодні. Вона відзначається глибоким світоглядним розумінням правової природи самоврядування. А за сучасних умов, коли мають місце подальші дискусії щодо концепції місцевого самоврядування в Україні, реалізації державної регіональної політики, ця праця цілком варта докладного вивчення і впровадження в практику національного будівництва. Цікавою є і праця Юрія Панейка «Наука адміністрації й адміністративного права», у якій порушуються питання не тільки адміністративного, а й конституційного права (поняття адміністрації; відношення адміністрації до законодавства; відношення адміністрації до судівництва; взаємовідносини між державними функціями й наука про поділ влад; відношення адміністративного права до конституційного права; законність; власність та ін.).

Вважаємо, що вивчення наукової спадщини цього науковця, як і інших вітчизняних провісників національних конституційних ідей необхідно для формування концептуальних основ сучасного конституційного права України. Тому перед сучасною вітчизняною наукою конституційного права постає важливе завдання належним чином проаналізувати конституційно-правову спадщину України, вивчити кращі ідеї конституціоналізму наших співвітчизників різних часів, увібрати їх досягнення й не протиставляючи себе їм, розробити і впровадити новітні юридичні технології у практику вітчизняного державотворення, сконцентрувати в собі прогресивний вітчизняний досвід і практику інших розвинутих країн щодо шляхів демократичного розвитку Української держави і суспільства.

МАРЧЕНКО Микола Валерійович
*аспірант кафедри конституційного права
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*

ПРОБЛЕМА ДИСКРЕЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ В ПУБЛІЧНОМУ ПРАВІ

Людиноцентристська детермінанта розвитку демократичних держав зумовлює теоретичний та практичний інтерес до правової природи дискреційних повноважень, якими конституція та закон наділяють органи публічної влади та їх посадових осіб.

У науках конституційного та адміністративного права на сучасному етапі приділяється мало уваги системному аналізу дискреційних повноважень та особливостям їх правової природи.

Під дискреційними повноваженнями сьогодні в публічному праві узагальнено розуміють повноваження, надані законом, що передбачають їх реалізацію суб'єктом, уповноваженим на виконання функцій публічної влади, самостійно, з певною свободою розсуду. Для належного розуміння правової природи дискреційних повноважень слід коротко розглянути генезу підходів до неї.

Підхід дослідників до визначення правової природи дискреційних повноважень історично був обумовлений широким або вузьким типом праворозуміння. Ця парадигма породила два крайніх розуміння правової природи дискреційних повноважень. З одного боку, легісти не вважали проблемою надання органу публічної влади, його посадовим особам можливості діяти дискреційно. З іншого боку, радикальні антиетатисти вбачали у дискреційних повноваженнях недопустиме свавілля влади щодо індивіда.

Критика антиетатистів ґрунтувалася на людиноцентристських засадах та на відповідній охоронній спрямованості держави (антиетатистський пропуск охоронної функції держави через відповідну функцію права). Так, Дайсі вважав, що здійснення посадовцями дискреційних повноважень, пов'язаних з накладенням обмежень на індивіда, суперечить засадам верховенства права. У його розумінні, свобода

розсуду представника публічної влади при здійсненні повноважень є антиподом верховенства права [1, с. 75].

Власне, позиція Дайсі є еталонним прикладом радикального природно-правового підходу до проблематики дискреції. Ключовим елементом такої аргументації є захист індивіда від сваволі держави. Фактичне радикальне заперечення дискреції у сфері здійснення публічної влади цими дослідниками породило необхідність обґрунтування прихильниками розсуду його правової природи та питання меж дискреції. У доповіді «Про верховенство права», прийнятій Європейською комісією «За зміцнення демократії через право» (Венеціанська комісія) на 86 пленарній сесії (Венеція, 25–26 березня 2011 р.), влучно відзначається: «У першій половині XX сторіччя поняття верховенства права стало предметом гострих дискусій, оскільки заперечення Дайсі дискреційної влади подавалося творцями «держави загального добробуту» так, наче це було обумовлено його негативним ставленням до втручання з боку держави.

Дискреція вважалася необхідною умовою для прийняття рішень, необхідних у щораз більш складному суспільстві» [2, с. 13]. У сучасній британській правовій доктрині можна зустріти таку оцінку підходу Дайсі: «Незважаючи на злощасну антипатію Дайсі до державної функції регулювання добробуту громадян, через яку його книжку цуралися брати до рук дослідники відмінних політичних поглядів, він мав рацію, стверджуючи, що збільшення повноважень виконавчої влади є потенційною загрозою верховенству права» [3, с. 27].

З середини XX століття поступово відбувається процес примирення поняття верховенства права з дискреційними повноваженнями влади. Констатується сприйняття дискреції, однак такої, що має бути обмеженою буквою і метою закону, який надає владні повноваження, а також іншими складовими верховенства права, як, наприклад, право кожного на доступ до справедливого розгляду безстороннім і незалежним судом, а також з урахуванням того, що закон повинен застосовуватися послідовно з дотриманням принципу рівності й таким чином, щоб застосування його не було свавільним чи безпідставним [2, с. 13].

Як впливає з аналізу вищенаведених позицій, генетично основним корінням дискусії щодо визнання чи заперечення дискреційних

повноважень виступало різне ставлення прихильників широкого та вузького типів праворозуміння до питання функцій права. Так, прихильники вузького типу праворозуміння, абсолютизуючи регулятивну функцію права (як і держави), бачили у запереченні дискреції повне відкидання будь-якої можливості державного регулювання. Натомість представники широкого типу праворозуміння традиційно спиралися на визначальний характер охоронної функції права та первісне призначення держави захищати індивіда та власність.

Однак праксіологічний погляд дозволяє побачити певну абсолютизацію в позиціях обох груп дослідників. Так, представники природного права, заперечуючи дискреційну владу, переважно вважали такий характер повноважень априорі небезпечним для свободи індивіда.

Представники доктрини держави загального добробуту вдавалися до обґрунтувань, заснованих на динамічності суспільних відносин. Однак при цьому вони не намагалися належним чином дослідити правову природу дискреційних повноважень у зв'язку з конституційними принципами.

У сучасному публічному праві об'єктивно неможливо ігнорувати як людиноцентристську спрямованість правової держави, так і наявність цілої низки динамічних за своїм характером суспільних відносин. Власне, врахування цих двох об'єктивних чинників породило нову парадигму дослідження дискреційних повноважень.

Відповідна парадигма передбачає змістовне дослідження наданого конституцією або законом повноваження виконавчої або законодавчої влади. Наприклад, аналіз конституцій України та Польщі дає підстави називати право вето глави держави дискреційним за правовою природою повноваженням.

Однак системний аналіз зазначених конституцій дає можливість побачити, що право вето президента є своєрідним інструментом, наданим йому конституціонодавцем з метою реалізації свого правового статусу в контексті гарантування прав людини та ін. Тут глава держави отримує запобіжник проти прийняття парламентом неправового закону або іншого закону, що може негативно впливати на правове становище індивіда. В цьому контексті цікавим є переклад на правничу мову професором Панейком висловлювання Фрідріха Великого: «Монарх є першим слугою своєї держави». Так, за його розумінням:

«... монарх має повну свободу волі, але мусить керуватися добром держави, а не діяти для особистих цілей, незгідних з добром держави. Тому монарх є слугою держави» [4, с. 264]. Це розуміння органічно може бути перенесене на сучасні демократичні держави з республіканською формою стосовно інституту президента.

Людиноцентристська парадигма розвитку вимагає від глави держави орієнтації не тільки і не стільки на інтереси держави, а насамперед на забезпечення та захист прав людини. Так, аналізуючи правову природу права вето Президента України, слід вказати на його безпосередній зв'язок із закріпленням в ч. 2 ст. 102 Конституції України його правового статусу як гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності країни, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. У цьому контексті (з урахуванням положень ст. 1 та ст. 8 Конституції України) закріплене в п. 30 ч. 1 ст. 106 та ч. 2 та ч. 3 ст. 94 Конституції України право вето глави української держави виступає як механізм реалізації ним свого правового статусу. Також, за запропонованим авторським розумінням правової природи права вето президента, воно є ключовим механізмом стримування парламенту від нехтування ідеалами свободи, демократії та прав людини при прийнятті закону.

Ще більш цікавою в контексті дискреційного характеру є конструкція права вето глави держави, закріплена в Конституції Польщі. Глава польської держави наділений ще більш широкими дискреційними повноваженнями щодо застосування права вето. Однак право вето Президента Польщі слід розглядати крізь призму положень ч.ч. 1, 2, 3 ст. 126 Конституції Польщі, які встановлюють його правовий статус. Власне у процедурі накладення вето існують два механізми, обирати між якими Президент має повну свободу волі.

Так, ч. 3 ст. 123 Конституції Польщі передбачає можливість для Президента перед здійсненням підписання закону звернутися до Конституційного Трибуналу з поданням щодо відповідності цього закону Конституції Польщі. Також він є зв'язаним висновком Конституційного Трибуналу і не може ухилитися від підписання закону, визнаного Конституційним Трибуналом таким, що відповідає Конституції Польщі.

Слід констатувати, що на практиці Президент Польщі частіше вдається саме до цієї конструкції застосування права вето, де він зв'язаний рішенням органу конституційного контролю. Тобто за цією схемою Президент, маючи сумніви у конституційності прийнятого закону, безпосередньо лише спроможний зупинити процедуру його підписання і має отримати підтвердження неконституційності закону від Конституційного Трибуналу для недопущення набрання чинності такого закону. Ця конструкція, по суті, обмежує дискрецію Президента підняттям питання щодо порушення прав людини чи принципів Конституції відповідним законом перед Конституційним Трибуналом. Конституційний Трибунал тут має можливість дати оцінку реалізації свободи розсуду главою держави.

Також відповідно до ч. 5 ст. 122 Конституції Польщі Президент Польщі наділений повноваженням застосування права вето за конструкцією, аналогічній тій, що передбачена Конституцією України. Однак, як зазначалося вище, на практиці застосування вето главою польської державою відбувається переважно за конструкцією, де Президент зв'язаний рішенням Конституційного Трибуналу.

Як впливає з вищенаведеного прикладу правового аналізу застосування главою держави дискреційного за природою повноваження права вето, сучасне розуміння дискреційних повноважень передбачає два аспекти. Так, суб'єкт, наділений відповідно до конституції чи закону правом застосування дискреційного повноваження, має свободу волі при його здійсненні. Однак відповідна свобода волі не є свавільною та обмежується другим аспектом – зв'язаністю правом.

Отже, можемо зробити висновки про те, що застосування дискреційних повноважень в чистому вигляді, без зв'язаності правом є, по суті, необґрунтованим і таким, що може призвести до істотного порушення фундаментальних прав індивіда. При наданні дискреційних повноважень виконавчій владі законодавець має дотримуватися принципу правової визначеності при прийнятті відповідного закону. Закон не має залишати адміністративній владі шпарини у вигляді нечітких положень, колізій. Також принциповим є закріплення законом можливості для індивіда на оскарження акту, прийнятого щодо нього адміністрацією на основі дискреційних повноважень, в незалежному судовому порядку.

Список використаних джерел та посилань:

1. Таманага Браян. Верховенство права: історія, політика, теорія / Пер. з англ. А. Іщенко. – К.: Видавничий Дім «Києво-Могилянська академія», 2007. – 208 с.
2. Доповідь про верховенство права / Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії. – Вид. 3-є випр. і доповн. / За ред. Ю. Ключковського: В 2-х част. – Ч. 1. – К.: Логос, 2016. – 552 с.
3. Алан Т.Р.С. Конституційна справедливість. Ліберальна теорія верховенства права / Пер. з англ. Р. Семківа. – К.: Видавничий Дім «Києво-Могилянська академія», 2008. – 385 с.
4. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) / Укладачі: В.М. Бевзенко, І.Б. Коліушко, О.Р. Радишевська, І.С. Гриценко, П.Б. Стецюк. – К.: ВД «Дакор», 2016. – 464 с.

МЕХ Юлія Володимирівна

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності Національного
юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

НАСТЮК Василь Якович

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності Національного
юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

ЧЕРВЯКОВА Олена Борисівна

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності Національного
юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

СТАНОВЛЕННЯ МІЖНАРОДНОГО МЕХАНІЗМУ ЗАХИСТУ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ ТА ПРОБЛЕМИ ЙОГО ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ У СФЕРІ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Питання захисту прав людини під час обробки персональних даних у сучасній міжнародній правовій доктрині охоплюється концепцією права на приватність (privacy). Становлення цього фундаментального права та системи його захисту відбувалося протягом останніх 70 років. Воно пройшло шлях від Загальної декларації прав людини 1948 р., ст. 12 якої проголосила право кожного не зазнавати безпідставного втручання у його особисте і сімейне життя, безпідставного посягання на недоторканність його житла, таємницю його кореспонденції або на його честь і репутацію (аналогічне положення закріплене і у ст. 17 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 р.), до Європейської конвенції з прав людини 1950 р., у ст. 8 якої це право конкретизоване: «Кожна людина має право на повагу до її особистого і сімейного життя. Держава не може втручатися у здійснення цього права інакше ніж згідно з законом та у випадках, необ-

хідних у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки або економічного добробуту країни, з метою запобігання заворушенням і злочинам, для захисту здоров'я або моралі чи з метою захисту прав і свобод інших людей». Таким чином, були позначені умови, за яких наведені права особи можуть бути обмежені.

Сучасний правовий механізм регулювання відносин з обробки персональних даних складається з принципів правомірності обробки відповідної інформації, прав суб'єкта даних та принципів їх легітимного обмеження, обов'язків інших суб'єктів правовідносин, а також системи нагляду за дотриманням законності обробки та захисту прав суб'єктів даних. У цьому аспекті важливого значення набули положення Конвенції РЄ про захист осіб стосовно автоматизованої обробки персональних даних (ETS № 108), яка набула чинності з 1 жовтня 1985 р. (далі – Конвенція 108). Вона, по суті, є першим зобов'язуючим міжнародним інструментом із захисту окремих осіб від зловживань, які можуть мати місце при збиранні та обробці персональних даних.

Стаття 5 Конвенції 108 закріплює основні принципи захисту даних, що підлягають автоматизованій обробці, шляхом низки застережень. Вони: а) повинні отримуватися та оброблятися сумлінно та законно; б) повинні зберігатися для визначених і законних цілей та не використовуватися у спосіб, не сумісний з цими цілями; в) мають бути адекватними, відповідними і не надмірними з точки зору цілей, заради яких вони зберігаються; г) мають бути точними та, у разі необхідності, мають поновлюватися; д) повинні зберігатися у форматі, який дозволяє ідентифікувати суб'єктів даних не довше, ніж це необхідно для цілі, заради якої такі дані зберігаються.

Стаття 8 Конвенції 108 вимагає додаткових гарантій для суб'єктів даних. Будь-якій особі має бути надана можливість: а) з'ясувати існування файлу персональних даних для автоматизованої обробки, його головні цілі, а також особу та постійне місце проживання чи головне місце роботи контролера файлу; б) отримувати через обґрунтовані періоди та без надмірної затримки або витрат підтвердження або спростування факту зберігання персональних даних, що її стосуються, у файлі даних для автоматизованої обробки, а також отримувати такі дані в доступній для розуміння формі; в) вимагати у відповідних випадках виправлення або знищення таких даних, якщо

вони оброблялися всупереч положенням внутрішнього законодавства, що запроваджують основоположні принципи, визначені Конвенцією 108; г) використовувати засоби правового захисту в разі порушення прав, визначених Конвенцією 108. Водночас ст. 9 зазначеної Конвенції наголошує, що відступ від її положень має бути необхідним заходом у демократичному суспільстві й спрямовуватися на захист: а) державної та громадської безпеки, фінансових інтересів держави або на боротьбу із кримінальними правопорушеннями; б) захист суб'єкта даних або прав і свобод інших людей. Крім того, ст. 13 Конвенції 108 передбачає створення кожним із її учасників органів нагляду за дотриманням її положень, що є істотним елементом захисту фізичних осіб при обробці персональних даних.

З метою поліпшення застосування принципів, що містяться в Конвенції 108, Додатковий протокол до неї (ETS № 181), продовжуючи удосконалювати систему захисту персональних даних, сформулював такі основні повноваження органів нагляду у цій сфері: а) розслідування та втручання; б) право брати участь у судовому розгляді або повідомляти компетентні судові органи про порушення умов внутрішньодержавного права; в) розглядати заяви будь-якої особи щодо захисту її прав і основоположних свобод стосовно обробки персональних даних, в межах своєї компетенції; г) виконувати свої функції у повній незалежності.

Директива 95/46/ЄС Європейського парламенту та РЄ від 24 жовтня 1995 р. про захист фізичних осіб при обробці персональних даних та вільного переміщення таких даних спрямована на подальше підтримання та удосконалення високого рівня *privacy*. Так, ст. 6 Директиви зобов'язує передбачити у національному законодавстві положення про те, що персональні дані мають: а) оброблятися чесно і законно; б) збиратися для встановлених, чітких і законних цілей і надалі не оброблятися у спосіб, несумісний з цими цілями; в) бути достовірними, відповідними і не надлишковими стосовно цілей, заради яких вони збираються та/або надалі обробляються; г) зберігатися у формі, що дозволяє встановлювати особу суб'єктів даних не довше, ніж це необхідно для цілей, заради яких дані були зібрані чи заради яких вони надалі обробляються. Особливі гарантії мають бути встановлені для обробки даних, що стосуються правопорушень, обвину-

вачення у кримінальних справах чи засобів безпеки: такі операції можуть проводитися тільки під контролем офіційного органу, або якщо національне законодавство передбачає відповідні спеціальні гарантії (ст. 8 Директиви).

Зазначені загальні положення щодо обробки персональних даних дістали подальшої конкретизації стосовно діяльності поліції. Найважливішою є Рекомендація R (87) 15, яка регулює використання персональних даних в її роботі й складається з низки принципів: наявність незалежної наглядової установи поза межами сектору поліції (1); обмеження збирання даних тими даними, які є необхідними для запобігання реальній небезпеці або конкретному кримінальному правопорушенню (2); зберігання персональних для роботи поліції обмежується точними даними та тими даними, які необхідні для виконання поліцейськими установами покладених на них обов'язків (3); персональні дані, що зібрані і зберігаються поліцією для виконання своїх завдань, мають використовуватися виключно для цих завдань (4); умови передачі даних всередині поліції, публічним органам, приватним особам (5); гласність, право доступу суб'єктів даних до файлів поліції, право на виправлення та право на апеляцію; письмове обґрунтування відмови або обмеження таких прав (6); правила щодо фіксації тривалості зберігання та оновлення даних визначаються за домовленістю з наглядовою установою або згідно з нормами національного законодавства (7); захист даних (8).

Таким чином, метою правового регулювання питань обробки персональних даних у діяльності поліції є визначення, встановлення та підтримання необхідного балансу між правом особи на приватність та інтересами суспільства щодо запобігання правопорушенням та злочинності.

Зазначені критерії, вироблені та застосовувані в практиці Європейського суду з прав людини для узгодження інтересів окремої людини та суспільства, слугують орієнтиром для подальшого удосконалення вітчизняного законодавства про захист персональних даних. Закон «Про захист персональних даних» у загальних рисах сприйняв настанови зазначених нормативно-правових актів. Однак стосовно поліцейської діяльності його положення не дістали подальшого розвитку: Закон «Про Національну поліцію» не відображає особливості

захисту персональних даних у цій системі. Йдеться, насамперед, про мету збирання та обробки персональних даних поліцією – у ст. 25 Закону відсутнє її чітке та конкретне визначення. Лише на підставі аналізу положень ст. 23 «Повноваження поліції» Закону можна зробити висновок про конкретну мету обробки персональних даних, з огляду на обмеження права особи на її приватність.

Закон «Про захист персональних даних» (ст. 12) передбачає повідомлення суб'єкта персональних даних про їх володільця, склад та зміст персональних даних, права суб'єкта, визначені цим Законом, мету збирання даних. Це стосується як осіб, які дали згоду на обробку персональних даних, так і тих, чиї дані збираються без їх згоди. Хоча зазначені положення мають діяти беззаперечно, і в іншому випадку це може розглядатися як порушення прав суб'єкта персональних даних, законодавчий механізм реалізації цих положень стосовно поліцейської діяльності не докладно не регламентований.

В аспекті забезпечення права на невтручання у приватне життя, крім підстав збирання та формування поліцією баз персональних даних, цілком обґрунтовано виникає питання про встановлення термінів зберігання таких даних. У ст. 15 Закону «Про захист персональних даних» зазначається, що такі дані підлягають видаленню або знищенню у випадку закінчення терміну їх зберігання, визначеного законом. Утім, це питання в Україні законодавчо не врегульоване, в тому числі стосовно дій поліції.

Ратифікувавши Конвенцію 108, Додатковий протокол до неї, інші міжнародні документи, Україна взяла на себе зобов'язання створити спеціальний наглядовий орган, який здійснює моніторинг за забезпеченням захисту прав осіб при обробці персональних даних, а також здійснити подальшу адаптацію національного законодавства в цій сфері до законодавства ЄС. Ці завдання є вкрай актуальними, оскільки відсутність належного механізму використання персональних даних поліцією, незабезпечення справедливої рівноваги між загальним інтересом суспільства та інтересами окремої особи порушує її право на повагу до приватного життя.

МИХАЙЛОВСЬКИЙ Віктор Ігорович
*аспірант кафедри адміністративного права
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*

ГЕНЕЗИС СУБ'ЄКТИВНИХ ПРАВ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ

Повсюдні прояви насильства, збройні конфлікти, тимчасові окупації, внутрішня ворожнеча, масові порушення прав людини та надзвичайні ситуації природного чи техногенного характеру змушують багатьох громадян залишати свої будинки та шукати нове місце для проживання на території своєї країни і за її межами.

Проблема виникнення внутрішньо переміщених осіб на території сучасної України є новою, відтак, правовий статус таких осіб потребує врегулювання. Більш того, зважаючи на особливу важливість питання захисту прав і свобод людини та її інтересів, органи державної влади мають вдосконалювати форми і методи адміністративно-правового регулювання всієї сфери внутрішнього переміщення населення, що неможливо без історичного дослідження шляхів, способів вирішення проблеми правового забезпечення переміщених осіб в Україні.

Як відомо, ХХ ст. названо ерою міграції населення, адже людство до цього часу не бачило таку велику кількість переселень. Однак економічні, соціальні, культурні, політичні, збройні проблеми призводять до стрімкого збільшення кількості переміщених осіб, що стає найбільшим викликом ХХІ ст. Добровільні і вимушені, внутрішні і зовнішні переселення крокують за історичним розвитком громадянського суспільства.

Поняття внутрішньої міграції вперше було введено в науковий обіг наприкінці ХІХ ст. англійським вченим Е. Равенштейном, і саме на цей період припадають найбільш активні дослідження у сфері міграції, яка в той час визначалась як територіальне, географічне та політичне явище. На теренах України дослідження, присвячені цій проблематиці, розпочалися всередині ХХ ст. Серед науковців-правників, які досліджували це питання, можна виокремити С.О. Западнюк, І.Г. Козинець, С.О. Мосьондза, Р.І. Наджафгулієва, Д.Ф. Розовика, Л.В. Шестак, Т.Н. Юдіна та інших. Однак варто зазначити, що історичного ви-

вчення суб'єктивних прав та юридичних обов'язків внутрішніх переселенців не здійснювалося.

Як зазначає С.М. Колос, міграція у перекладі з латини (*migratio*, *migro*) означає переміщення, переселення. Переважно під міграцією розуміють такі територіальні переміщення населення, які супроводжуються зміною місця проживання та місця роботи (назавжди або на досить тривалий строк) як в межах однієї країни, так і за її межами. У демографічних та демоекономічних дослідженнях термін «міграція» вживається стосовно таких актів переміщень у просторі, які пов'язані, по-перше, з перетином адміністративних меж населених пунктів, по-друге, зі зміною індивідом місця проживання назавжди або на певний строк [1, с. 194].

Основними ознаками міграції є переміщення осіб через територіальні межі – держави, області, населеного пункту. Розрізняють зовнішню міграцію, тобто переміщення населення з однієї країни в іншу зі зміною постійного місця проживання, та внутрішню – переміщення або переселення населення в територіальних межах країни, що залишається під правовим захистом тієї самої країни. За умовами переселення розрізняють добровільну та вимушену міграцію. Осіб, які вимушено переселились в межах своєї країни, прийнято називати внутрішньо переміщеними особами, вимушеними переселенцями.

У свою чергу Л.В. Шестак і І.Г. Козинець зазначають, що термін «особи, переміщені всередині країни» почав використовуватися тільки в останнє десятиріччя ХХ ст., коли міжнародне співтовариство вперше звернулося до цієї проблеми. Основною відмінністю внутрішньої міграції є те, що особи, переміщені всередині країни, – це, як правило, громадяни цієї держави. Тому вони повинні мати права і свободи, закріплені як у законодавстві держави їх громадянства, так і в основних міжнародних документах, насамперед у Загальній декларації прав людини та Міжнародних пактах про права людини [2, с. 258].

Перші згадки про переміщення осіб в історії України датуються IV – III тис. до н.е. – під час розвитку трипільської культури та розбудови протоміст і навколишніх до них сіл відбувалися напади кочовиків на «трипільців». Від цих нападів сільське населення, очевидно, перебиралося у міста, адже останні були оточені фортечними стінами. Тим самим селяни рятувались від нападу [3, с. 25–26].

Аналізуючи історію становлення української державності, точкою відліку масової внутрішньої міграції можна вважати період, коли територія України перебувала під адміністративним підпорядкуванням Польщі. Адже у 1447 р. під час правління короля Казимира IV помітно відчувався тиск феодалів на українське населення. Українському селянину заборонялося, зокрема, переходити від одного поміщика до іншого, й законодавчо закріплювалася трудова повинність, яка в подальшому все більше посилювалась. Безперечно, така політика викликала опір українського народу, що діставало вияв як у численних антипольських і антикріпосницьких повстаннях, так і у втечах, насамперед представників селянства, від кріпосного права на вільні землі з Волині, Поділля, Київщини на Лівобережну степову Україну, Запоріжжя й заснування тут вільних поселень, тобто козацьких та Запорозької Січі [4, с. 40].

Важливе значення в історії внутрішнього переміщення на території України відіграли укази Катерини II, якими у 1764 р. було створено Новоросійську губернію з центром у м. Кременчук. У 1775 р. було ліквідовано Запорозьку Січ, а її землі передано Новоросійській губернії. З утворенням нової губернії з великим обсягом територій розпочалася активна колонізація південних земель України. Усе це призвело до переселення великої кількості селян, ремісників, купців та інших верств населення і створення їм належних умов для виробничої діяльності та побуту. Таким чином, за указом імператриці Катерини II та Сенату, у Причорномор'ї шляхом переселення населення були засновані нові міста – Одеса, Миколаїв, Херсон, Олександрівськ, Маріуполь, Катеринослав, у Криму – Севастополь та Сімферополь [4, с. 47].

Важливе місце в історії переміщення населення на території України має період після тяжких років геноциду українського народу. Адже у 1932 – 1933 рр. створення штучного голоду, здійснене керівництвом ВКП(б) та урядом СРСР, призвело до багатомільйонних людських втрат, вимирання цілих сіл і опустошення місцевості. Після відкриття архівних секретних зведень стало відомо про переселення населення Російських губерній у спустошені голодом українські села. Переселенці, які прибували у вимерлі від голоду села на Сході та Півдні країни, отримували пільги.

Як зазначають дослідники нашої минувшини, кожна родина безкоштовно отримувала будинок і садибу, ремонт яких до їх переселення мали забезпечити місцеві органи влади. З них знімали всі недоїмки зі сплати податків, їх звільняли від сплати сільгосподатку на три роки, рік вони могли не постачати державі молоко та м'ясо, Тим, у кого не було корови, її надавали безкоштовно, а на кожні дві-три родини – давали коня. Переселенцям завозились газети російською мовою, навчальні книги з метою відкриття російських груп в школах [5].

Досить важливою подією, яка призвела до масової внутрішньої міграції, слід назвати катастрофу планетарного масштабу 1986 р., що була спричинена вибухом і подальшим руйнуванням четвертого енергоблоку Чорнобильської атомної електростанції. Так, за рішенням уряду СРСР та ЦК КПРС від 27 квітня 1986 в м. Прип'ять розпочалася евакуація населення, протягом доби з міста примусово було вивезено близько 44,5 тис. осіб. З 1986 р. до 1996 р. близько 160 000 осіб були змушені залишити свої домівки в зоні радіаційного забруднення. Особам, які проживали на території забруднених зон, законодавцем надано особливий статус.

Відповідно до Порядку відселення та самостійного переселення громадян з територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 1992 р. № 706, громадяни, які проживали у населених пунктах, віднесених до зони безумовного (обов'язкового) відселення, відселялися організовано та наділялися досить великим обсягом прав для забезпечення безпеки та реабілітації населення. Таким особам надавалося право на отримання безкоштовного житла, матеріальної допомоги на будівлю нового житла, грошової компенсації за майно, яке залишилось в зоні радіоактивного забруднення, з метою поліпшення становища осіб.

Внаслідок окупації Російською Федерацією АР Крим та військової агресії в Донецькій та Луганській областях вже в незалежній Україні постала проблема вимушеної внутрішньої міграції. Суб'єктивні права та юридичні обов'язки внутрішніх переселенців український законодавець закріпив у Законі України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», в якому передбачено, що внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або осо-

ба без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру. Слід зауважити, що з війною на Сході України проблема вимушеної внутрішньої міграції залишається актуальною і сьогодні. Адже, за останніми статистичними даними, на території України перебувають 1,8 млн внутрішньо переміщених осіб.

Таким чином, на основі проведеного аналізу можна зробити висновки, що проблема вимушеної міграції супроводжувала територію України протягом усього часу становлення її державності. Історії відомі різні причини та шляхи подолання проблем вимушеної внутрішньої міграції. Як наслідок – дослідження історії суб'єктивних прав внутрішньо переміщених осіб допоможе науковцям-правникам докладніше дослідити проблеми забезпечення прав і свобод такої категорії осіб та запропонувати шляхи їх вирішення.

Список використаних джерел та посилань:

1. Колос С.М. Фактори впливу на міграційні процеси в Україні // Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля. – 2013. – № 16(205). – 233 с.

2. Шестак Л.В., Козинець І.Г. Міжнародні стандарти захисту та допомоги внутрішньо переміщеним особам // Молодий вчений. – 2014. – № 12(15).

3. Гарчев П.І. Первісне суспільство і початок державотворення на території України (до розгрому скіфського царства). – Сімферополь: Доля, 2001. – 171 с.

4. Розовик Д., Розовик О. Переселенський рух в Україні: друга половина XVI ст. – 1930-ті роки: Монографія. – 2-ге вид., випр. і доп. – К.; Вінниця: Нілан, 2013. – 404 с.

5. Розкриття архівів: як після Голодомору на Донбас переселяли росіян [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.bbc.com/ukrainian/society/2015/06/150522_%20holodomor_donbass_russia_az

МІХРОВСЬКА Марина Станіславівна
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри адміністративного права
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

СТАНОВЛЕННЯ ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ

Завдяки стрімкому розвитку інформаційних технологій останніми роками поняття «інформація» вже майже не сприймається у відриві від понять «Інтернет» та «електронна взаємодія». І саме через такий симбіоз світ отримав чимало нових термінів, серед яких чільне місце відводиться електронному урядуванню та електронній демократії.

Електронна демократія (також е-демократія, віртуальна демократія) – форма демократії, що характеризується використанням інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) як основного засобу для колективних розумових (краудсорсинг) і адміністративних процесів (інформування, прийняття спільних рішень – електронне голосування, контролювання виконання рішень тощо) на всіх рівнях, починаючи з рівня місцевого самоврядування і закінчуючи міжнародним [7].

Також електронну демократію визначають як форму прямої демократії, що характеризується використанням інформаційно-комунікаційних технологій як основного засобу для колективних розумових і адміністративних процесів (інформування, прийняття спільних рішень, контролювання виконання рішень тощо) на всіх рівнях, починаючи з рівня місцевого самоврядування й закінчуючи міжнародним [8]. Ці та інші визначення в науковій літературі та на теренах Інтернет можна знайти сьогодні. Коротко ж електронну демократію можна охарактеризувати як застосування сучасних інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) для широкого залучення громадян у громадсько-політичне життя [6, с. 2]. Тобто основні ознаки, якими наділяють поняття е-демократії, зводяться до таких:

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

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

Деякі автори стверджують, що е-демократія є явищем більш широким, ніж е-урядування [9]. Проте, на нашу думку, е-демократія є лише складовою е-урядування через обмежену сферу свого впливу (суспільно-політичні аспекти, такі як електронні вибори, електронний референдум, електронні петиції тощо), тоді як електронне урядування в чинному законодавстві визначається як форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян [5], тобто йдеться про всі аспекти державного управління.

Проблема у визначенні термінів у цьому випадку пов'язана з тим, що вітчизняне законодавство не містить визначення е-демократії, проте містить визначення е-урядування. На нашу думку, надати визначення е-демократії було б доцільно у Законі «Про електронне урядування» з одночасним виокремленням складових елементів такого явища.

Отже, електронна демократія:

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

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

- Складовими е-демократії є е-вибори, е-референдуми, е-петиції та е-звернення, е-опитування тощо;

- Підвищує рівень відповідальності органів державної влади перед громадянами.

Електронна демократія охоплює всі електронні засоби, що уможливають для громадян контроль діяльності лідерів/політиків у публічній сфері. Залежно від сфери, в якій демократичні начала потребують розвитку, е-демократія може використовувати різні методи: для забезпечення транспарентності політичного процесу; для збільшення прямого залучення й участі громадян; для поліпшення якості формування громадської думки шляхом створення нового простору інформації та її осмислення [10].

Як було зазначено, в Україні на законодавчому рівні не визначено поняття «е-демократія» та її складові. Проте на сьогодні вже створене міцне підґрунтя для запровадження такого терміна: прийнято закони «Про інформацію», «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки», «Про Національну програму інформатизації», «Про звернення громадян», де закріплено можливість подавати е-петиції та е-звернення, а також підзаконні акти, серед яких слід відзначити, насамперед, Концепцію розвитку електронного урядування в Україні, Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування», «Про затвердження Положення про Державну інформаційну систему електронних звернень громадян» тощо. Незважаючи на велику кількість нормативно-правових актів у цій сфері, всі складові е-демократії не дістали поки що свого закріплення у законодавстві України, хоча на практиці вже давно застосовуються у тій чи іншій формі.

З огляду на вищевикладене можемо підбити підсумки:

1. Електронна демократія насамперед характеризується як певний зв'язок між державою та громадянами за допомогою сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, встановлення якого має безпосередньою метою залучення громадян до суспільно-політичного життя.

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

3. Чинне законодавство не містить визначення е-демократії та її складових. Для подальшого належного розвитку є необхідним закріп-

лення цих термінів, наприклад, у Законі «Про електронне урядування», до якого доцільно було б включити всі споріднені категорії.

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

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

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

Список використаних джерел та посилань:

1. Конституція України: Прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. Про звернення громадян: Закон України від 2.10.1996 р. № 393/96 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

3. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22.05.2003 р. № 851-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 275.

4. Про затвердження Положення про Державну інформаційну систему електронних звернень громадян: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.12.2013 р. № 958 // Урядовий кур’єр. – 2014. – № 5.

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

6. Грицяк Н.В., Соловійов С.Г. Електронна демократія: Навчальний посібник / За заг. ред. Н.В. Грицяк. – К.: НАДУ, 2015. – 66 с.

7. Електронна демократія [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%95%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%B0_%D0%B

4%D0%B5%D0%BC%D0%BE%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%82%D1%96%D1%8F

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

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

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

УДОСКОНАЛЕННЯ РОЗПОДІЛУ ФУНКЦІЙ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Одним з центральних питань вітчизняної адміністративно-правової реформи є розподіл функцій органів виконавчої влади на центральному рівні, що забезпечуватиме їх належне закріплення та реалізацію на всіх рівнях апарату державного управління, а також всебічно сприятиме реалізації прав, свобод, законних інтересів громадян у сфері виконавчої влади. До органів виконавчої влади слід відносити систему органів центральних і місцевих, одноособових і колегіальних, органів виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції, що відповідно до Конституції та законів України забезпечують виконання Конституції України, законів України, указів Президента України, постанов Верховної Ради України в найважливіших сферах суспільного і державного життя України. Означене визначення є складовою публічної адміністрації, реалізація функцій якої має забезпечуватися в Україні з урахуванням Копенгагенських та Мадридських критеріїв членства в Європейському Союзі.

Здійснюючи свої функції, органи виконавчої влади діють від імені держави, для чого їх наділено державно-владними повноваженнями. Вони не тільки реалізують нормативні положення Конституції України, законів України, указів Президента України, постанов Верховної Ради України, а й самі мають право видавати нормативно-правові акти, обов'язкові для виконання, зокрема, іншими органами виконавчої влади, і вживати заходів щодо забезпечення реалізації вимог цих актів.

У виконавчій владі важливе місце займають функції управління, при цьому їх класифікацію різні автори здійснюють неоднозначно. У науковій та навчальній літературі наводяться різні класифікації функцій, у тому числі залежно від об'єкта та суб'єкта управління. Залежно від специфіки об'єкта управління можна виділити, наприклад, функції управління економікою, функції управління у сфері охорони громадського порядку та боротьби із злочинністю, функції управління в соціально-культурній сфері. Залежно від суб'єкта функції класифіку-

ються на основні (галузеві) та забезпечувальні (функціональні). Наприклад, основними функціями органів внутрішніх справ є: охорона громадського порядку; боротьба зі злочинністю; розкриття та розслідування злочинів; забезпечення пожежної безпеки. Проте перелік функцій органів виконавчої влади має дістати, на наш погляд, закріплення в Основному Законі та спеціальних статусних законах, що закріплюють засади діяльності органів виконавчої влади на центральному рівні.

Як зазначається у працях вітчизняних дослідників, головна мета виконавчої влади зумовлена її соціальним призначенням і особливим становищем в системі поділу влад – якісне виконання завдань і функцій державного управління. Таким чином, функції виконавчої влади визначаються цілями і функціями державного управління.

Відомий російський дослідник Ю.М. Старілов зазначає, що суть функцій виконавчої влади виявляється при аналізі її результатів, які досягаються в процесі здійснення цієї влади. Цей підхід дає змогу виділити такі основні функції сучасної виконавчої влади: 1) виконавча (правозастосувальна) функція, тобто функція виконання законів; 2) правозахисна функція; 3) соціально-економічна функція, тобто створення умов для розвитку господарського будівництва, соціально-культурного й адміністративно-політичного управління; 4) функція забезпечення законності і дотримання конституційного порядку в державі.

Порядок організації та діяльності виконавчої влади в Україні визначається розділом VI Конституції України та законами України, наприклад, законами «Про Кабінет Міністрів України» і «Про місцеві державні адміністрації». Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. визначає організацію, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України. Систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади (інспекції, агентства, служби, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом). Міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи кількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики.

Окремо слід зазначити, що нещодавно було прийнято Закон України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності», в якому чітко визначено сфери діяльності, в яких органи виконавчої влади здійснюють функції технічного регулювання. Наприклад:

- Мінекономрозвитку здійснює свої функції у промисловій політиці, метрології та метрологічній діяльності (загальна безпечність нехарчової продукції; засоби вимірювання техніки; машини; іграшки, миючі засоби та ін.);

- Функції Міністерства внутрішніх справ здійснюються в сфері охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки (піротехнічні вироби; технічні засоби охоронного призначення; холодна зброя та ін.);

- Міністерство юстиції України відповідає за електронний цифровий підпис (технічні засоби та системи функціонування інфраструктурних відкритих ключів та ін.).

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що розподіл функцій органів виконавчої влади потребує вироблення науково обґрунтованих критеріїв їх співвіднесення з компетенцією та повноваженнями органів виконавчої влади різних рівнів, що не тільки сприятиме підвищенню ефективності реалізації повноважень означених органів, а й створюватиме ефективні правові механізми реалізації та захисту прав людини в сфері виконавчої влади.

Список використаних джерел та посилань:

1. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 13. – Ст. 222.

2. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.

ПРОНЕВИЧ Олексій Станіславович
*доктор юридичних наук, професор,
головний науковий співробітник програми вивчення проблем
адаптації законодавства України до законодавства ЄС
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*

ДОГМАТИКО-ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ КЛАСИЧНОГО НІМЕЦЬКОГО ПОЛІЦЕЙСЬКОГО ПРАВА (ДРУГА ПОЛОВИНА XVIII – ПОЧАТОК XX СТ.)

Гене́за право́вої держа́ви значною мірою зумовлена її правоохоронним (поліцейським) призначенням, перманентною потребою у підтриманні суспільного миру і спокою, забезпеченні безперешкодної реалізації громадянами суб'єктивних прав і свобод. Державна монополія на застосування примусу є недостатньою, однак обов'язковою умовою справедливого публічного порядку. Державний примус не створює права, однак без державного примусу не може існувати правопорядок. Аксіоматично, що монополія на застосування державного примусу реалізується поліцією як спеціально уповноваженим органом публічної адміністрації. Варто усвідомлювати, що сучасне цивілізоване філософсько-правове обґрунтування генеральної поліцейської клаузули і людиноцентристська формально-юридична артикуляція правосуб'єктності поліції насамперед є вагомим здобутком німецької класичної школи поліцейського права (юридичної поліцейстики).

У Німеччині термін «поліція» вперше було застосовано в єпископській інструкції для міста Вюрцбурга (1476 р.) та у постанові для Нюрнберга (1492 р.) у контексті вжиття заходів з метою забезпечення «доброго суспільного порядку», тобто гарантування інтересів держави та непорушності людської гідності. Надалі у середньовічних німецьких державах під категоріями «поліція» та «добра поліція» розуміли безпеку, переслідування проявів розкоші та аморальної поведінки, нагляд за поштою та друком. Згодом тотальній регламентації було піддано цеховий устрій, ярмарки, грошову систему, медико-санітарну справу, школи, шляхи сполучення, кредитні та страхові спілки, збори тощо. Упродовж XV–XVIII століть в більшості німецьких держав було запроваджено «поліцейські регламенти», які впорядкували діяль-

ність розгалуженої мережі установ, покликаних здійснювати нагляд за реалізацією адміністративно-поліцейських приписів у різних сферах суспільного життя.

Однією з причин невинновано широких наглядово-інтервенційних повноважень чиновників була відсутність поділу права на приватне і публічне. Абсолютистська державно-поліцейська система була спрямована на реалізацію державної влади в умовах відсутності конституції, парламентської законотворчості, поділу влади, а також усталених традицій судово-правового захисту громадянських прав і свобод. Як наслідок – у середині XVIII століття під поліцією розуміли управління внутрішніми справами у найширшому сенсі, тобто державну регламентацію у сфері добробуту та репресію у сфері безпеки.

Феномен поліцейського права постав у Німеччині на основі камералістики. Камералістика сприяла автономізації адміністрування як спеціального виду діяльності і відокремленню управління від судочинства. Камералісти досліджували прикладні проблеми удосконалення державного управління у сфері забезпечення «доброго порядку», фінансів, оподаткування тощо. Для правового визначення «доброго порядку» вживався термін «влада поліції», а поліцейська влада тлумачилася як піклування про загальне благо.

Фундатори німецької юридичної поліцейстики Й. фон Зонненфельс та І.Г.Г. Юсті одну з визначальних цілей держави вбачали у забезпеченні внутрішньої безпеки та ініціювали запровадження до наукового обігу дефініції «благочиння» (внутрішнього управління). І.Г.Г. Юсті визначав благочиння як науку управління внутрішніми справами держави з метою гармонізації приватних інтересів із загальним добробутом. Й. фон Зонненфельс наголошував на доцільності звуження поняття «благочиння» до внутрішньої безпеки держави, яку він поділяв на публічну і приватну. Публічна внутрішня безпека ним визначалася як спроможність держави за будь-яких умов на основі загального підпорядкування верховній владі убезпечитися від деструктивної діяльності суспільних станів або окремих осіб. Натомість приватна внутрішня безпека охоплювала діяльність фізичних осіб, питання честі і власності громадян.

Осмилення місця та ролі поліції здійснювалося крізь призму вивчення державної діяльності, спрямованої на забезпечення стабіль-

ності, публічного порядку та безпеки. Так, Г.Г. фон Берг у семитомному «Довіднику німецького поліцейського права» здійснив спробу уточнення поліцейської діяльності у контексті буржуазної державно-правової парадигми. Редукована дефініція «поліція» ним тлумачилася, з одного боку, як державна репресія заради загального блага («репресія у сфері безпеки»), а з іншого – охоплювала спеціальні адміністративні органи, уповноважені застосовувати нагляд і примус з метою охорони публічного порядку та боротьби з правопорушеннями.

Розмірковуючи над природою правової держави, один зі світочів тогочасної юридичної поліцейстики Р. фон Моль наголошував, що завдання держави полягає у забезпеченні кожній особі можливостей досягнення визначеної нею розумної мети з опорою на встановлений владою порядок та у його межах. Вчений висловлював переконання, що захистом від несправедливості має опікуватися юстиція, а до компетенції поліції повинно бути віднесено надання допомоги населенню, захист окремих осіб від небезпеки, що походить від оточуючих її стихійних або людських сил, шляхом приборкання цих сил і встановлення їх меж. Поділяючи його думку, віденський професор Л. фон Штейн наголошував, що поліцейська діяльність обов'язково повинна обмежуватися принципами правової держави (управління має ґрунтуватися на приписах законів та урахуванні прав і свобод людини; адміністративні положення не можуть змінюватися довільно тощо).

У середині XIX століття в Німеччині відбулося остаточне оформлення поліцейського права як сукупності доктринальних положень, нормативних актів, принципів і технологій організації та діяльності поліції. Саме в цей час німецькі держави (Пруссія, Баварія, Вюртемберг, Баден) активізували законотворчу діяльність у галузі забезпечення внутрішньої безпеки, створивши так звані кримінальні кодекси поліції. З появою цих документів фактично було окреслено профіль поліції як «інструменту примусу, контролю і самостійної державної установи». Суть поліції у «матеріальному» сенсі була визначена як функція публічного управління із захисту публічної безпеки та порядку, а також усунення виникаючих загрозливих ситуацій як для суспільства у цілому, так й для кожного громадянина. Зазначалося, що вплив на суспільство при реалізації цього завдання можливий лише на підставі закону та у порядку, визначеному законом.

Виокремлюючи етапи інституціоналізації поліції, дослідники посилаються на «Кройцберг-рішення» (Kreuzberg-Urteil) від 14 червня 1882 р., ухвалене Вищим адміністративним судом Пруссії при розгляді позову щодо визнання нелегітимним поліцейського розпорядження про обмеження висоти забудови земельних ділянок з естетичних міркувань (вважалося, що високі будівлі будуть заважати огляду історичного військового пам'ятника Перемоги, встановленого на висоті Кройцберг). Суд визнав розпорядження недійсним, оскільки воно не зумовлювалося необхідністю відбиття конкретної загрози (небезпеки). Вердиктом суду встановлювалося, що діяльність поліції повинна обмежуватися виключно сферою захисту від небезпеки, а основним її завданням має стати забезпечення публічної безпеки та порядку. При виконанні службових обов'язків поліція позбавлялася права вживати спрямовані проти свободи та власності громадян заходи без наявності відповідних приписів закону. У рішенні також додатково зазначалося, що турбота про суспільне благо потребує для поліції особливих правомочностей, тобто передбаченої законом спеціальної компетенції. Згодом пруський адміністративний суд також визнав, що публічний порядок не означає турботи про публічне благо. Він констатував, що поліція може втручатися лише за умови наявності загрози завдання дійсної шкоди, а не настання суто негативних наслідків.

Прецедентний характер «Кройцберг-рішення» полягав у нівелюванні універсально-державницького розуміння категорії «поліція». З одного боку, завдання щодо «підклування про загальний добробут» з компетенції поліції було остаточно вилучено, поліція позбавлялася права всеосяжної опіки над політичною сферою, господарською діяльністю, сферою звичаїв і моралі тощо. З іншого боку, виконання поліцією визначених законом завдань у сфері забезпечення внутрішньої безпеки передбачало соціальну спрямованість її діяльності, участь у встановленні і підтриманні суспільного миру та спокою, а також надання допомоги окремим громадянам у виявленні та усуненні існуючих загроз для охоронюваного державою блага. Аналізуючи цю проблему, німецький філософ Г.Ф. Гегель зосереджував особливу увагу на превентивній діяльності поліції шляхом встановлення «поліцейського нагляду», підклування і примусу. Зокрема він наполягав, що «поліцейський нагляд» має здійснюватися з метою надання індивіду за-

гальних можливостей досягнення індивідуальних цілей, тобто сприяння реалізації кожною людиною суб'єктивних прав і свобод.

Надалі у законодавстві та судових рішеннях ствердилася тенденція звуження предмету і меж поліцейського втручання (інтервенції). Аналіз правомірності будь-якого акту поліцейського втручання здійснювався на основі таких критеріїв: наявність небезпеки або потенційної небезпеки; необхідність захисту від небезпеки; легітимність дії уповноваженої посадової особи у сфері публічної безпеки. Німецька юридична поліцейстика ґрунтувалася на ідеях правової соціальної держави, необхідності забезпечення законності у діяльності державної адміністрації, розмежування функцій поліції та адміністрації, вичерпної процесуальної регламентації поліцейського примусу тощо.

Резюмуючи, зазначимо, що німецьке поліцейське право (юридична поліцейстика) еволюціонувало від універсально-розширеного до функціонально-редукованого тлумачення категорії «поліція». У Середньовіччі під поліцією розуміли стан упорядкованого суспільства, піклування про загальний добробут. У Нову добу цим терміном позначалася всеосяжна сфера поліцейської діяльності, тобто загальнообов'язкові приписи монархів та дії уповноважених суб'єктів. За цих умов суспільство та індивід сприймалися виключно як об'єкти управління, а форми та межі державного управління визначалися не правомірністю, а доцільністю. Натомість у другій половині XIX століття ствердилося інституційне сприйняття поліції як органу, законодавчо наділеного спеціальною компетенцією на застосування державного примусу, тобто здійснення цілеспрямованого легітимного впливу на свідомість, волю і поведінку суб'єктів суспільних відносин з метою її узгодження з державною волею.

ПАНОВА Ганна Валеріївна
*здобувач кафедри адміністративного
та господарського права
Запорізького національного університету*

ГЕНЕЗИС ВЧЕННЯ ПРО РОЗСУД СУБ'ЄКТА ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

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

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

Описуючи законодавче врегулювання меж свободи дій адміністрації, С.О. Корф називає три категорії випадків, коли з'являється адміністративний розсуд: закон безпосередньо забороняє адміністрації деякі дії, надаючи тим самим громадянам можливості поновлення порушених адміністрацією норм закону (такою можливістю буде, наприклад, позов pour excès de pouvoir); в інших випадках, коли закон залишає питання про свободу дій адміністрації нез'ясованим, проявляється роль адміністративного суду як тлумача як закону, так і адміністративного розпорядження, який визначатиме, з одного боку, межі діяльності адміністрації, а з іншого – правозбереженість інтересів приватних осіб; нарешті, можливим є випадок, коли закон безпосередньо встановлює для певного випадку свободу дій (чи дискреційну владу) адміністрації (німецькою – *das freie Ermessen der Verwaltung*, французькою – *le pouvoir de l'administration*) [1, с. 490].

У своїх лекціях з адміністрації й адміністративного права Ю.Л. Панейко вказував, що адміністративним органам нормою адміністративного права може передбачатися «ширше або вужче поле для розцінки, ... обмірковування». Свобідна оцінка, у розумінні науковця, випливає з уповноваження правової норми для того, щоб влада у конкретному випадку, з причини недокладності відповідної

норми, виявила в адміністративному акті свій погляд на державні цілі або на публічний інтерес [2; 3, с. 125; 4, с. 253, 254].

Аналіз проектів нормативних актів, підготовлених представниками Української Народної Республіки в екзилі (1931, 1932 рр.), свідчить, що їх розробники також допускали реалізацію адміністративною владою компетенції на власний розсуд. Так, зокрема, в проекті Адміністративного кодексу Української Народної Республіки 1932 р. передбачалося, що орган, який застосовував адміністративний захід, може на свій розсуд замінити його на примусові роботи; в інших статтях (артикулах) проекту також широко використовувався розсуд (арт.арт. 61, 124, 151, 177) [5, с. 66, 80, 85, 90, 95].

Із відновленням української державності наприкінці ХХ століття, розвитком державних інституцій та ухваленням відповідного законодавства розпочався новий етап розвитку адміністративно-правової науки та практики функціонування суб'єктів публічної адміністрації. Передбачалася послідовна реалізація, зокрема, таких заходів [6]:

- створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні;
- формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління;
- кадрове забезпечення нової системи державного управління;
- зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління;
- наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування.

Закономірно, що після визначення та практичної реалізації заходів адміністративної реформи в державі відбулися принципові інституційні процеси – зокрема, було законодавчо закріплено та організовано систему органів виконавчої влади на чолі з Кабінетом Міністрів України, визначено систему та повноваження органів місцевого самоврядування, урегульовано проходження публічної (державної) служби, у спеціальних нормативних актах передбачено форми та способи реалізації цими суб'єктами їх компетенції, умови, зміст та особливос-

ті забезпечення здійснення фізичними (юридичними) особами їх прав і свобод.

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

Практичною реалізацією конституційної тези про обов'язок держави утверджувати і забезпечувати права і свободи людини (ст. 3 Конституції України) слід вважати ухвалення нормативних актів, якими урегульовувалась процедура здійснення людиною її прав і свобод [8].

Звісно, поки що передчасно говорити про вичерпне і якісне законодавче врегулювання належних умов здійснення всіх прав і свобод людини в Україні. Однак засадничі нормативні акти з переліку нагальних зрештою були ухвалені. Йдеться про Закон України «Про адміністративні послуги», постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг», «Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг» тощо.

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

Отже, завершальним у справі утвердження в Україні прав і свобод особи має стати якнайшвидше ухвалення Адміністративного процедурного кодексу.

Таким чином, у сукупності система суб'єктів публічної адміністрації, наділених спеціальним законодавством відповідною компетенцією, процедури реалізації останньої утворюють своєрідну модель, що слугує справі утвердження прав і свобод людини.

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

- прийнята в 1996 р. Конституція України та нормативні акти, що регулюють систему, компетенцію суб'єктів публічної адміністрації, визначають умови її реалізації цими суб'єктами;

- визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю, проголошення відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, утвердження і забезпечення прав і свобод людини як головного обов'язку держави (ст. 3 Конституції України) [8];

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

- захист в адміністративному судочинстві суб'єктивних прав, свобод, інтересів учасників адміністративно-правових відносин (ч. 1 ст. 2 КАС України);

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

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

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

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

Список використаних джерел та посилань:

1. Корфь С.А. Административная юстиция въ Россіи. – Книга вторая. Очеркъ дѣйствующаго законодательства. Книга третья. Очеркъ теории административной юстиции. – СПб.: Типографія Тренке и Фюсно, Максимиліановскій пер., № 13, 1910. – 507 с.

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

3. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина. – Том II / За викладами проф. Ю. Панейка. – Авґсбург: Б.в., 1949. – 212 с.

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

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

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

7. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.

8. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

ПАШИНСЬКИЙ Володимир Йосипович

*кандидат юридичних наук, доцент,
докторант юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*

ДІХТІЄВСЬКИЙ Петро Васильович

*доктор юридичних наук,
професор кафедри адміністративного права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОБОРОНИ ДЕРЖАВИ В ПЕРІОД КИЇВСЬКОЇ РУСІ

Актуальність цієї теми обумовлена необхідністю наукового аналізу загальних закономірностей і характерних особливостей правового забезпечення оборони Української держави на різних етапах виникнення, функціонування, зміни форм держави і права українського народу, врахування історичного досвіду у сфері забезпечення оборони, що дозволить уникнути повторення помилок і сприятиме захисту суверенітету, територіальної цілісності, обороні країни на нинішньому етапі розвитку.

Розвиток системи оборони Української держави та її адміністративно-правового забезпечення нерозривно пов'язаний з державотворчими процесами та розвитком державності на теренах України. Перший, ранньофеодальний період нашої державності (VI – XIV ст.) започаткували східнослов'янські племена, які у в VI – VIII ст. створили спочатку племінні союзи, а потім союз племен, на основі якого створюється єдина Давньоруська держава – Київська Русь [1, с. 5].

З часів виникнення племінної організації на теренах нинішньої України наші предки ретельно будували систему оборони своєї території й забезпечували її безпеку. Основними осередками оборони в період племінної організації були укріплені поселення. Крайня лінія поселень становила собою кордон, до якого доходила колонізація і захищала порубіжні землі, насамперед, від набігів степових орд. Нові

освоєні землі у степовій смузі захищались спорудженням нових укріплень [2, с. 32].

Але ще важливіше значення мали поселення для творення державної організації. Громади, що спільно будували поселення, створювали єдину організацію, користувалися укріпленнями, дбали про їх оборону і забезпечували всілякими засобами, з військовими потребами тісно зв'язували справи господарські. Деякі поселення, розташовані особливо вигідно, ставали центрами торгівлі, осередками всього племені. На основі такої племінної організації почала створюватися держава [2, с. 32].

Виникнення Давньоруської держави з центром у Києві – закономірний результат внутрішнього соціально-економічного та політичного розвитку східних слов'ян. Процес політичної консолідації східних слов'ян завершився наприкінці IX ст. утворенням великої, відносно єдиної Давньоруської держави – Київської Русі, яка об'єднала два величезні слов'янські політичні центри – Київський і Новгородський [3, с. 44].

У Київській державі влада зосереджувалася в руках князя, боярської ради, віче і мала приватно-публічний характер. Очільником держави був великий князь київський, в руках якого зосереджувалась законодавча, виконавча, судова і військова влада. Устави та уставні грамоти свідчать про те, що законодавча влада князів поширювалась фактично на всі сфери суспільного життя. Князь призначав місцеву адміністрацію, контролював її діяльність, видав справами міжнародної політики. Він виконував функції воєначальника, сам водив рать у бій. Князь був гарантом внутрішнього миру і зовнішньої безпеки країни, землі, міста. У своїй діяльності князь спирався на військову силу – дружину [1, с. 55]. Князівська військова дружина поділялася на «старшу» і «молодшу». До «старшої» належали бояри і княжі мужі, що здобули славу і високе становище на службі у князя. Верхівка князівської військової дружини, так звані княжі мужі, була однією з найбільш привілейованих верств серед боярства: вони очолювали військо як воєводи, були радниками князя, обіймали високі посади в державі. «Молодша» складалась з отроків та дітських, що виконували обов'язки мечників, метельників тощо. Князівська дружина виконувала не тільки військову функцію, брала участь у військових кампані-

ях, придушенні повстань, а й переймалася управлінням державою та землями [1, с. 49–50].

За період існування Київської держави діяли дві системи управління. Перша з них – десятинна (тисяцькі, соцькі, десятники) – випливала саме з військової організації й крім військової, виконувала адміністративні, фінансові та інші функції [4, с. 58]. Тисяцький був керівником військових сил округу, здійснював військову, поліцейську, судову владу. Тисячі поділялись на сотні на чолі з сотськими, що виконували також військові, фінансово-адміністративні та судові функції. Вони очолювали народне ополчення, а у мирний час дбали про публічну безпеку, оборону і обиралися віче. Пізніше тисяцького почав призначати князь, і він фактично став княжим урядовцем-воєводою. Соцький та десяцький були намісниками у військово-адміністративних округах, відповідали за оборону, підготовку війська, відали податковою і фінансовою системами.

З часом десятинну витісняє двірцево-вотчинна система управління. Вона утворилася на дворі князя. До її складу входили дворецький, конюший, чашник та ін., які таким чином стали виконувати доручення князя, що мали загальнодержавне значення. На місця посилялися представники центральної влади – в літописах згадуються посадники – княжі намісники з адміністративними та військовими функціями, які були комендантами великих міст, повноправними представниками князівської влади на місцях і здійснювали судові функції, збирали мито, відали справами безпеки й оборони. Управителями сільських волостей були волостелі або старости. Вони мали найближчих помічників – тіунів, мечників, мостників, вирників, які займалися обороною і охороною торговельних шляхів від розбійників та кочових племен, спорудженням мостів і ремонтом доріг. Вся ця величезна армія чиновників утримувалась за рахунок податків та поборів з населення, одержувала за свою службу з населення «корм». Такий тип управління називався системою кормління [1, с. 58–59; 5, с. 22].

Дуже важливою для оборони країни була військова реформа Володимира Великого (980 – 1015 р.). Князь започаткував будівництво фортифікаційних споруд по лінії державного кордону, а також розбудовував великокнязівське дружинне військо шляхом надання у порубіжних районах земельного володіння за військову службу.

Друга складова реформи пов'язана з ліквідацією племінних військових об'єднань і злиттям воєнної системи управління із системою феодалного землеволодіння. Великий князь роздавав у порубіжних районах Русі земельні володіння (бенефіції) із правом експлуатації місцевого населення з єдиною умовою – обов'язком відбування військової служби й організації оборони у межах свого володіння. Це спричинило великий приплив на військову службу представників народу. В результаті утворилась сильна земська армія, яка міцно тримала оборону країни, а нові землевласники стали опорою князя та організовували оборону на місцях [6. с. 42–43].

Суспільні відносини в Київській Русі регулювалися нормами звичаєвого неписаного права, основою якого були правовий звичай, міжнародні договори, договори князів між собою, договори князів з народом і дружиною, княжі устави та уроки, церковні устави (статутути). Законодавча діяльність князів не виходила за межі звичаєвого права. Акти князівського законодавства в галузі публічного права (уроки, устави, договори) часто фіксували звичасві норми, тлумачили їх, однак нових не створювали [1, с. 62]. Так, договори князів з князівською військовою дружиною закріплювали відносини між ними, встановлювали їх взаємні права і обов'язки. Вже княгиня Ольга в «статутах» і «уроках» запровадила закон, котрий визначав особливий порядок охорони князівських дружинників – головних захисників тодішньої державності. В подальшому деякі норми звичаєвого права, що регулювали питання оборони держави, були закріплені у «Руській Правді» – першому кодифікованому збірнику правових норм Київської Русі.

Розвиток феодалних відносин у XII ст. призводить до розпаду Київської Русі, але її правова система, законодавство, особливо ті його положення, що регулювали оборону держави, продовжували діяти у тих князівствах, на які розпалася Київська Русь.

Таким чином, у період Київської Русі склалася та діяла система забезпечення оборони держави, що включала відповідні структури та органи управління на всіх рівнях, що поєднували в собі функції загальнодержавного та військового управління. На чолі її стояв великий князь київський, який мав у руках всю владу, був гарантом внутріш-

нього миру, безпеки і оборони країни, виконував функції головного воєначальника.

Вся ця величезна система утримувалась за рахунок податків та поборів з населення, що їх одержували чиновники за військову службу на відповідних землях, якими їх наділяв князь. Такий тип управління називався системою кормління.

Суспільні відносини у сфері оборони в Київській Русі регулювалися нормами звичаєвого права, основою якого були правовий звичай та акти князівського законодавства в галузі публічного права (уроки, устави, договори), які фіксували звичаєві норми. З розвитком правової системи деякі норми звичаєвого права, які регулювали питання оборони держави, були закріплені у «Руській Правді».

Список використаних джерел та посилань:

1. Історія держави і права України: Підручник / А.С. Чайковський (кер. авт. кол.), В.І. Батрименко, Л.О. Зайцев, О.Л. Копиленко та ін.; за ред. А.С. Чайковського. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 512 с.

2. Крип'якевич І.П. Історія України. – Видання 2-е, перероблене і доповнене. – Львів, 1992. – 556 с.

3. Історія держави і права України. Підручник: У 2-х т. / В.Д. Гончаренко, А.Й. Рогожин, О.Д. Святоцький та ін.; за ред. В.Я. Тація, А.Й. Рогожина, В.Д. Гончаренка. – Т. 1. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін-Юре», 2003. – 656 с.

4. Музиченко П.В. Історія держави і права України: Навчальний посібник. – 2-ге вид., випр. і доп. – К.: Знання, КОО, 2000. – 662 с.

5. Кульчицький В.С., Тищик Б.Й. Історія держави і права України: Навчальний посібник. – К., Атіка, 2001. – 320 с.

6. Історія держави і права України: Підручник / С.Д. Гусарев, В.К. Антошкіна, О.О. Сердюк та ін.; за ред. В.В. Соловйової. – Донецьк: Юго-Восток, 2014. – 535 с.

ПЕЛИПЕНКО Олег Олександрович
*студент 3 курсу юридичного факультету
Запорізького національного університету*

ДЕРЖАВНИЙ УСТРІЙ ТА СТАТУС ЧИНОВНИКА В НІМЕЧЧИНІ В ЕПОХУ КАМЕРАЛІЗМУ ТА В СУЧАСНИЙ ПЕРІОД

Для вітчизняної наукової думки питання правового статусу державних службовців у Федеративній Республіці Німеччині є майже недослідженим, а в рамках активізації процесів вдосконалення національного законодавства щодо регулювання державної служби з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду – нашому випадку ФРН – становить особливий науковий інтерес і є актуальним для України в умовах сучасності [1].

Треба зазначити, що процедури набуття особами правового статусу державних службовців у Федеративній Республіці Німеччині досліджувалися як вітчизняними, так і зарубіжними науковцями, такими як І. Василенко, В. Бергманн, О. Ноздрачев, Т. Манн, Б. Швенгерт, Н.Т. фон Генер, У. Баттіс.

Камералізм – наука про управління. Політика, спрямована на акумуляцію грошових ресурсів усередині держави з метою досягнення незалежності, самозабезпечення, зі створенням матеріальних передумов для досягнення загального, духовного блага.

Камералізм виріс на ґрунті відносно відсталої економічної, соціальної та політичної структури Німеччини, що було результатом Тридцятирічної війни (1618–1648 рр.). Економічна криза, що настала після неї, також була наслідком глибокого політичного розколу в державі. Варто зазначити, що камералізм передбачав організацію державного управління за функціональним принципом, тобто кожна установа повинна була відати своєю особливою сферою управління [2]. Центальною ланкою були фінансові установи, які чітко ділилися на органи, зайняті збором коштів, органи, що акумулювали ці кошти і видавали їх, і, нарешті, органи, які вели незалежну фінансову звітність і здійснювали контроль використання фінансів.

Після Вестфальського миру Священна Римська імперія німецької нації складалася з понад 250 територіальних князівств, імперських

графств, герцогств, єпископств і абатств, представлених в рейхстазі. Зберігалися також численні володіння імперських лицарів. Навіть духовні держави, чий князі були обрані Соборним капітулом і не володіли спадковим правом, вели династичну політику і мали свій придворний штат, в якому чималу роль відігравали жінки. У великих державах могло бути кілька дворів. Придворний штат могли мати також деякі члени правлячої династії й окремі чиновники високого рангу. Двір був своєрідним політичним організмом, показником репутації тієї чи іншої держави. Двори в епоху абсолютизму стали важливою пам'яткою не тільки імперії, а й усієї Європи [3]. До найбільш впливових і незалежних князів Німеччини належали курфюрсти. Деякі з них самі претендували на імператорський титул. За ними йшли герцоги, графи, князі-архієпископи, князі-єпископи, абати і прелати. Суб'єктами імперії залишалися також вільні імперські міста та імперські лицарі – прямі васали імператора. Двір був як інструментом влади, так і особливий складом, підлеглим певному церемоніалу. У ньому кожен мав точне місце і виконував функції, покладені на нього нормами [3].

Тридцятирічна війна і її наслідки сприяли посиленню урядової і загалом управлінської діяльності, що дістало відображення в збільшенні централізованого державного апарату. Одним з головних проявів абсолютистської політики стало вишукування коштів на утримання князівської адміністрації і створення власних збройних сил. Джерело було одне – збільшення податків зі своїх підданих. У 1723 р. Фрідріх Вільгельм I створив новий центральний орган – «Генерал-обер-фінанс-кригс-і-домен-директорію», коротко – так звану Генерал-Директорію, яка взяла в свої руки всю економічну політику країни. Вона складалася з 4 департаментів на чолі з міністрами, кожен з яких отримав в управління одну з провінцій. Крім традиційного територіального принципу управління, на озброєння було взято також відомчий принцип [3].

Варто наголосити, що міністрам були підпорядковані окремі департаменти, які відповідали за основні напрями внутрішньої державної політики. Перший департамент відав прикордонними справами, до компетенції другого належали справи по осушенню північнонімецьких земель, третій займався поштовою і монетною справою, четве-

ртий – фінансовими (касовими й рахунковими) справами. Міністри готували доповіді для пленарних засідань (кожен – один раз на тиждень), де приймалися колегіальні рішення. Активну участь в обговоренні всіх надзвичайних справ брав король, якому належало і останнє слово в разі, якщо міністри і радники не змогли домовитися самотійно. На засіданнях міністрів завжди був присутній стілець Фрідріха Вільгельма I, який нагадував про його незриме керівництво [3]. З міністрами король спілкувався через свого секретаря за допомогою письмових доповідей і розпоряджень.

Після 1740 р. були утворені нові особливі департаменти, з'явилося відомство закордонних справ (Кабінет-міністеріум). Таємна рада, зберігши за собою судові та духовні справи, трансформувалася в спеціальний департамент, керований великим канцлером. Ці три вищі органи (Генерал-директорія, Кабінет-міністеріум і Таємна рада) підпорядковувалися тільки монарху, а їх голови склали особливий уряд, який стали називати кабінетом. У провінціях діяли 9 палат, які об'єднали військові і фінансові справи і відали контрибуціями (прямими податками), акцизами (непрямими податками на чай, цукор, хліб, тютюнові вироби та інше, які сплачували державі продавці) і мануфактурами. Їх очолювали президент і два директора, які приймали рішення колегіально. Місцеві ландрати були підпорядковані палатам [3].

Що ж до сучасності, то варто наголосити, що у Німеччині надзвичайно престижним і відповідальним вважається перебування особи на державній службі. Обійняти посаду державного службовця складно. Від кандидатів на посаду державного службовця вимагають не лише досконалих знань відповідної сфери діяльності, а й відповідності моральних якостей віковим критеріям, вимогам політичної благонадійності, фізичного та психічного здоров'я, наявності громадянства [1]. Особа, яка отримала таку посаду, має суворо дотримуватися всіх обов'язків та обмежень, пов'язаних зі статусом державного службовця.

У законодавстві Німеччини чітко обумовлені наслідки невиконання або неналежного виконання службовцями своїх обов'язків. Їх викладено в Статуті федерального дисциплінарного права. Державний службовець, який винен у порушенні своїх обов'язків, вважається таким, що вчинив службовий проступок. Кожне порушення обов'язків тягне застосування заходів відповідальності. Порядок зві-

льнення зі служби розглядається в Законі Федеративної Республіки Німеччина «Про правове становище державних службовців» і в Законі «Про федеральних службовців» [4].

Надавши загальну характеристику державного устрою та статусу чиновника в Німеччині в епоху камералізму та в сучасний період, можемо підсумувати, що теорії німецьких камералістів знаходили благодатний ґрунт в економічній дійсності Німеччини того часу. Невипадково імпульси до відродження країни виходили від князів та їх урядів. Що ж до сучасності, варто зазначити, що у Німеччині надзвичайно престижним і відповідальним вважається перебування особи на державній службі. Законодавством Німеччини чітко передбачені права, обов'язки та відповідальність державних службовців, що у свою чергу є позитивною рисою. Наприклад, на відміну від німецького законодавства, в Законі України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. № 3723-ХІІ зазначається лише, що особи, винні у порушенні законодавства про державну службу, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із чинним законодавством. Для створення високопрофесійної державної служби як ключового елементу ефективної системи державного управління в Україні варто враховувати досвід розвинених країн.

Список використаних джерел та посилань:

1. Агентаєва В.В. Особливості правового статусу державних службовців у Федеративній Республіці Німеччини [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.stattionline.org.ua/pravo/76/12137-osoblivosti-pravovogo-statusu-derzhavnix-sluzhbovciv-u-federativnij-respublici-nimechchini.htm>

2. Камералізм [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org>

3. Німеччина в епоху абсолютизму (1648–1789 pp.). Німецький камералізм [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.k2x2.info/uchebniki/istorija_germanii_tom_1_s_drevneishih_v_remen_do_sozdaniya_germanskoj_imperii/p8.php

4. Лопушинський І. Публічна служба в Німеччині: досвід для України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2011-4/doc/2/01.pdf>

ПЕТРОВА Ірина Павлівна
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права
і процесу та митної безпеки
Університету державної фіскальної служби України

ПЕРЕДУМОВИ ВИНИКНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ЯК ПРАВОВОЇ ГАЛУЗІ І НАУКИ

Актуальність теми обумовлена тим, що історія адміністративного права України є досить складною та базується на багатовіковому історико-правовому досвіді Українського народу – від епохи Київської Русі й до сьогодення. Адміністративне право на сучасному етапі є однією з базових галузей вітчизняного права.

Найбільш істотний внесок у розкриття історико-правових аспектів теорії вітчизняного адміністративного права внесли В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, А.І. Берлач, Ю.П. Битяк, В.Т. Білоус, А.С. Васильєв, В.М. Гаращук, В.С. Гладун, Є.Д. Додін, Р.А. Калюжний, В.В. Коваленко, Л.В. Коваль, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, В.В. Конопльов, Т.М. Кравцова, С.В. Ківалов, Є.Б. Кубко, О.В. Кузьменко, Є.О. Курінний, Д.М. Лук'янець, Н.П. Матюхіна, О.В. Негодченко, Н.Р. Нижник, А.О. Селіванов, В.І. Олефір, В.П. Петков, В.М. Плішкін, Г.О. Пономаренко, Ю.І. Римаренко, О.П. Рябченко, М.М. Тищенко, О.І. Харитонova, В.К. Шкарупа та інші вчені.

Варто наголосити, що більшість вчених, які у своїх працях розглядають історичні аспекти адміністративно-правової теорії, практично уникають відповідей на запитання, коли саме з'явилося адміністративне право як галузь права у її сьогодішньому розумінні, й коли воно відмежувалося від поліцейського права? Переважно констатується лише, що адміністративне право є нащадком поліцейського права, яке, в свою чергу, виникло на основі камеральних наук, або камералістики. Подібний підхід до з'ясування історичного шляху адміністративного права є, на думку І.С. Гриценка, не зовсім досконалим, оскільки без чіткого відмежування адміністративного права від поліцейського, а поліцейського – від камералістики фактично відбувається поєднання принципово різних галузей науки, державно-правових

теорій, кожна з яких відповідає конкретній епосі життя суспільства і держави [1, с. 11].

Аналізуючи передумови розвитку адміністративного права, слід зазначити, що на його формування суттєво вплинула поліцейська діяльність. Адже дослідження етимології терміна «поліція» доводить його походження від грецького «polis», що в перекладі означає «місто-держава». Тому в широкому розумінні поліцейську діяльність необхідно розглядати як управління всіма загальнодержавними справами, тобто як діяльність поліцейської держави. Існування цієї держави припадає на період середини XVII – початок XIX ст. Характерними ознаками поліцейської держави є урядова опіка, втручання органів управління в усі сфери життєдіяльності суспільства, функціонування поліцейського права для вирішення тогочасних завдань держави [2, с. 117–119].

Вперше поняття та предмет поліцейського права визначив французький вчений Н. Деламар у своєму «Трактаті про поліцію» (1722 р.), де він визначає зміст поліцейської діяльності й сфери її втручання в життя суспільства: звичаї, релігію, харчування, службовий персонал, охорону здоров'я, шляхобудування, громадський порядок, науку та мистецтво, торгівлю. Обов'язковою для держави визнавалась діяльність із благочинства та благоустрою [3].

Значний вплив на розвиток поліцейського права справили наукові праці німецького вченого Й. Юсті, який, досліджуючи питання діяльності держави, спрямованої на створення громадянського добробуту, розглядав не тільки адміністративні установи, а й законодавство [4, с. 21].

Таким чином, у XVIII – на початку XIX ст. в арсеналі поліцейського права домінуючими були такі терміни, як поліція добробуту та поліція безпеки. Поліція добробуту здійснювала адміністративні заходи щодо розвитку приватного та державного господарства, а також духовного і фізичного розвитку громадян. До компетенції поліції безпеки належали охорона громадського порядку в державі, життя та безпеки її громадян. Тим самим у другій половині XIX ст. було остаточно сформовано науку поліцейського права як самостійну галузь права, під якою розумілася «поліцейська діяльність держави, що спрямовується урядом і полягає в нагляді за підприємствами, приват-

ними особами, союзами й об'єднаннями, має на меті забезпечити умови безпеки і впорядкування та вжиття зі свого боку заходів щодо забезпечення цих умов за недостатності для цього приватної ініціативи [5, с. 2].

Основним недоліком поліцейського права була концепція поліцейської опіки державної влади над «незрілими» підданими, виходячи з якої влада менш за все піклувалася про підвищення рівня розвитку населення [6, с. 234].

З часом, у зв'язку із розпадом поліцейської держави поліція втрачає свої майже безмежні повноваження, і уже на початку XX ст. поступово формується розуміння поліції як організованої, примусової сили в усіх сферах державного управління, в основі реалізації повноважень якої покладено адміністративний примус. Вчені-юристи дедалі більше починають вживати назву «адміністративне право» паралельно з «поліцейським», підтримуючи його розвиток як поліметричної науки.

У другій половині XIX ст. для Західної Європи притаманним був поступовий перехід від поліцейської держави до правової, що зумовило як на практиці, так і в теорії формування нових поглядів на управління.

Поштовхом для виникнення адміністративного права в його нинішньому розумінні стало прийняття в 1789 р. Декларації прав людини і громадянина. Особливістю цього періоду було формування нового законодавства, зміна підходів щодо його застосування. Важливим було те, що почався процес обмеження безмежних прав адміністрації через надання громадянам права звернення до суду у разі виникнення претензій до державних установ і їх посадових осіб.

Адміністративне право ставало складовою у розбудові концепції правової держави, поступово набуваючи властивостей інструменту обмеження вільного розсуду адміністративних установ.

На думку Є.В. Курінного, перший етап розвитку вітчизняного адміністративного права як самостійної галузі та юридичної науки розпочався наприкінці XIX століття. Різні підходи вітчизняних правників зумовили появу на початку XX ст. двох вітчизняних шкіл, представники яких мали відмінні погляди на місце і роль поліцейського права у структурі правової галузі. Одні вчені (І.Т. Тарасов, В.М. Гессен,

В.В. Іванівський) обстоювали позицію, відповідно до якої поліцейська діяльність у силу своєї специфіки не може охоплюватися поняттям «державне управління», а тому поліцію слід визнати самостійною частиною адміністрації, а поліцейське право – частиною адміністративного. Представники іншої школи (В.Д. Дерезинський, А.І. Єлістратов, І.К. Сухоплюєв) розглядали поліцейське право тільки в історичному аспекті, як «вчення про управління, що замінило собою систему поліцейського права» [7, с. 10–11].

Наступне, що визначає істотні відмінності теорії адміністративного і поліцейського права, – це заміна розсуду в діяльності органів публічного управління правом.

Отже, на початку ХХ ст. за основу нової галузі права – адміністративного – було взято виділення зі сфери державного (конституційного) права положень щодо внутрішнього управління, куди вписалися норми поліцейського права, що відповідали вимогам правової держави – верховенству права й підпорядкування державного управління закону.

Прийняття у 1996 р. Конституції України ознаменувало початок нової епохи, коли у розвиток конституційних положень відповідно динамічно починає розвиватися наука адміністративного права, маючи на увазі людиноцентристського призначення держави та права. В теорії адміністративного права найбільш влучно такий підхід розкрив В.Б. Авер'янов, який вважає, що вітчизняне адміністративне право має бути орієнтоване на забезпечення прав та інтересів людини, їх ефективний захист, а не на задоволення потреб держави, державного управління (фактично – державного апарату) [8].

Наукові здобутки вчених-адміністративістів сприяли перегляду поняття адміністративного права, яке стало більш об'ємним та вийшло за межі державного управління. Більшість напрацювань вчених стали основою формування нових підходів до розуміння предмету адміністративного права як відносин у сфері публічного управління.

Як висновок, варто зазначити, що в умовах проведення адміністративної реформи важливим є розуміння того, що адміністративне право України повинне стати основою ефективної організації та діяльності органів публічної влади з метою забезпечення належного рівня захисту публічних інтересів, а його розвиток повинен відбуватися з

урахуванням принципу паритетності інтересів особи і держави відповідно до демократичних принципів, закріплених Конституцією України та нормами міжнародного права.

Список використаних джерел та посилань:

1. Гриценко І.С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права: Монографія. – К.: Київський університет, 2007. – 334 с.

2. Коломоєць Т.О., Колпаков В.К. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України»: Навчальна лекція. – К.: Ін-Юре, 2014. – 237 с.

3. Мишо К. Полицейское управление во Франции при Старом режиме // Неприкосновенный запас. – 2005. – № 4(42) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://magazines.russ.ru/nz/2005/42/misho3-pr.html>

4. Авер'янов В.Б. Академічний курс: Підручник: У двох томах. – Т. 1. Загальна частина. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.

5. Полибинь М.Н. Повторительный курс полицейского права. – СПб., 1990. – 252 с.

6. Галунько В.В. Генеза адміністративного права України // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 47. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2010. – С. 232–238.

7. Курінний Є.В. Предмет і об'єкт адміністративного права України: характеристика категорій в умовах системного реформування: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. – К., 2004. – 36 с.

8. Авер'янов В.Б. Утвердження принципу верховенства права у новій доктрині українського адміністративного права // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. – № 11(61). – С. 57–63.

9. Бородін І., Шапенко Л. Еволюція адміністративного права України // European political and law discourse. – 2016. – № 2. – Р. 121–125.

ПИРОЖКОВА Юлія Володимирівна
*кандидат юридичних наук, доцент,
докторант Запорізького національного університету*

ІСТОРИОГРАФІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ФУНКЦІЙ В АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІЙ НАУЦІ

Сучасні дослідження в галузі адміністративного права повинні відбуватися в загальному «фарватері» розвитку адміністративного законодавства та науки адміністративного права. Основною метою наукових розробок має стати не створення «штучно особливих» теорій, а формування наукового фундаменту для нормотворчості та правозастосування. Оновлення сучасної адміністративно-правової доктрини є можливим завдяки плідній діяльності вітчизняних та зарубіжних фахівців науково-дослідних установ юридичного профілю.

Так, фундаментальні теоретико-методологічні та прикладні дослідження адміністративного права Інституту держави і права ім. В.М. Корецького Національної академії наук України спрямовані, по-перше, на вирішення теоретичних і практичних проблем розвитку організаційно-правових засад державного управління в Україні, по-друге, на формування і розвиток адміністративно-правової доктрини в умовах європейської інтеграції України. Розробка теорії функцій органів виконавчої влади на сучасному етапі державного розвитку є одним із важливіших напрямів діяльності відділу проблем адміністративного права Інституту законодавства та порівняльного правознавства Уряду Російської Федерації, наукові розробки якого спрямовуються на дослідження правової суті функцій органів виконавчої влади, їх системи, виявлення «неіменованих» в нормативно-правових актах функцій, каталогізацію вже існуючих, розробку питань їх ефективної реалізації, оптимізацію моделі функціональної диференціації органів виконавчої влади, функціонального забезпечення реалізації державної політики, теоретичні дослідження нової сфери правового регулювання – сфери надання державних послуг та розробку її концептуальних засад [1, с. 14–16].

Аналіз останніх дисертаційних досліджень дозволяє виділити певні тенденції розвитку адміністративно-правової науки, «алгоритм» якої такий: системний аудит вже існуючих напрацювань, що стали доробком представників наукового середовища, та їх періодизація.

Історіографія еволюції адміністративно-правової доктрини щодо теорії функцій адміністративного права, на жаль, свідчить про її малодослідженість, що в свою чергу не дозволяє виділити та обґрунтувати специфіку основних етапів її розвитку у зазначеній сфері, а надає можливість лише охарактеризувати так звані «фрагментарно-мозаїчні» сплески уваги у вітчизняній та зарубіжній адміністративно-правовій науці, що певним чином пояснюється складністю, мобільністю та поліструктурністю адміністративного права, особливостями його розвитку, постійною зміною векторів у регулюванні суспільних відносин, нерозробленістю теорії функцій права, якій, на відміну від функцій держави, відводилося другорядне, похідне значення.

Так, у адміністративно-правовій доктрині радянського періоду, як правило, досліджуються проблеми «ролі та місця адміністративного права», його «мета та завдання», «активний вплив адміністративного права на регулювання правовідносин», «функції державного управління» та «функції органів виконавчої влади» тощо (праці О. Євтихієва, Р. Павловського, В. Попової, М. Студенікіної, А. Коренева та інших) [2–6]. Зважаючи на те, що радянській добі була властива абсолютизація лише двох аспектів суспільного призначення адміністративного права – «права управління» (або «права адміністрування») та «права карального» (або права «юрисдикційного»), формування теорії функцій адміністративного права цілком логічно базувалося на розробці двох основних функцій цієї галузі – регулятивної та охоронної (праці А. Коренева, К. Бельського, В. Юсупова, Ю. Козлова, Д. Галлігана, В. Полянського, Ю. Старілова та інших) [6–8].

Починаючи з 90-х років XX століття, адміністративне право досліджується вже крізь призму пріоритетів не «управління», а «забезпечення реалізації прав і свобод громадян», що радикально змінило звичні для радянської адміністративно-правової доктрини не тільки погляди на предмет адміністративного права, а й на його фундаментальні категорії, в тому числі на теорію функцій адміністративного права. Враховуючи загальну тенденцію трансформації адміністративного права на засадах людиноцентристської ідеології, у новій адміністративно-правовій доктрині «публічно-сервісне» призначення адміністративного права, втрата «суто управлінського та «суто юрисдикцій-

ного» характеру обумовлює оновлення функціонального призначення галузі (праці В. Авер'янова).

Дослідження функціонального призначення адміністративного права не стало традиційним і для новітньої адміністративно-правової науки. Відсутні фундаментальні безпосередні тематичні дослідження функцій адміністративного права; в сучасних доктринальних дослідженнях і досі спостерігається помилкове ототожнення функцій, завдань та мети адміністративного права; приділяється увага окремим функціям адміністративного права із врахуванням вимог часу (прослідковується наступна тенденція актуалізації досліджень функцій адміністративного права: раніше – охоронна, потім – регулятивна, надалі – функція правосуддя, на сучасному етапі – публічно-сервісна), проте на сьогодні немає комплексного системного дослідження функцій адміністративного права.

Такий стан справ не може бути визнаний задовільним, адже формування сучасної теорії функцій адміністративного права, її комплексна розробка – не тільки вимога подальшого розвитку наукового фундаменту цієї галузі, а й один із основних векторів наукових досліджень, обумовлених «Переліком перспективних напрямів кандидатських і докторських дисертацій за юридичними спеціальностями» (рішення президії Національної академії правових наук України від 18.10.2013 р. № 18/11) та «Пріоритетними напрямами розвитку правової науки на 2011–2015 роки», затвердженими постановою Загальних зборів Національної академії правових наук України від 24.09.2010 р. № 14-10, що в свою чергу забезпечить не тільки корегування наукових уявлень про галузь адміністративного права, а й вплине на формування надійного наукового фундаменту для галузевої нормотворчості та правозастосування.

Отже, підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що в адміністративно-правовій доктрині у різні історичні періоди функції в адміністративному праві досліджувалися дуже фрагментарно, а крізь призму предмета адміністративного права, враховуючи інтегративність зазначеного правового явища, не розглядалися взагалі. Якщо умовно виділити етапи в історіографії їх дослідження в адміністративно-правовій науці, можна вести мову про чотири з них, а саме: 1-й етап (1900 – 1920 рр.) – передісторія становлення «теорії функцій» галузі.

Внаслідок остаточної трансформації поліцейського права в адміністративне здійснюються лише одиничні спроби визначити мету, завдання та пріоритетні функції адміністративного права; 2-й етап (приблизно 20–50-ті рр. XX ст.) – взагалі відсутні будь-які дослідження питань функцій адміністративного права, що обумовлено специфікою спрямування адміністративно-правової науки на дослідження особливостей органів державного управління, їх видів та порядку функціонування; 3-й етап (приблизно 50– 90-ті рр. XX ст.) – активізація адміністративно-правових доктринальних досліджень в цілому, в тому числі функцій адміністративного права (праці В. Юсупова, А. Коренева, Р. Павловського, В. Попова, М. Студенікіна та ін.). Нарешті, 4-й етап (з 90-х рр. і до сьогодення) – нова віха розвитку адміністративно-правових доктринальних досліджень в цілому і «теорії функцій» адміністративного права зокрема (праці Г. Туманова, Ю. Козлова, К. Бельського, Д. Галлігана, Ю. Старілова, Ю. Тихомирова, О. Миколенка тощо). Все це дозволяє простежити «слабку» тенденцію у вітчизняних адміністративно-правових дослідженнях до певної спеціалізації у розробці цього питання, яку варто зберегти і надалі як основний вектор формування нового наукового базису, що стане надійним фундаментом для новітнього вітчизняного нормотворчого процесу, підготовки нових законодавчих актів.

Список використаних джерел та посилань:

1. Ноздрачев А.Ф. К 90-летию института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: исследования в области административного права // Актуальные проблемы административного права и процесса. – 2015. – № 10. – С. 8–21.
2. Евтихийев А.Ф. Основы советского административного права / А.Ф. Евтихийев. – Юридическое издательство НКЮ УССР Харьков. – 1925. – 331 с.
3. Советское административное право / Под ред. Р.С. Павловского. – К.: Вища школа, 1986. – 415 с.
4. Советское административное право / Под общей ред. В.И. Поповой, М.С. Студеникиной. – М.: Юридическая литература, 1982. – 286 с.

5. Советское административное право / Под ред. Ю.М. Козлова. – М.: Юридическая литература, 1985. – 541 с.
6. Советское административное право: Учебник / Под ред. А.П. Коренева. – М.: Юридическая литература, 1986. – 400 с.
7. Юсупов В.А. Теория административного права. – М.: Юридическая литература, 1985. – 160 с.
8. Галлиган Д., Полянский В.В., Старилов Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. – М.: Юристъ, 2002. – 410 с.

ПУХТЕЦЬКА Алла Альбертівна
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

**ЄВРОПЕЙСЬКА АДМІНІСТРАТИВНА КОНВЕРГЕНЦІЯ
ТА ФОРМУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО
АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА,
ЇХ ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ ФОРМУВАННЯ ПРИНЦИПІВ
АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА
НАДНАЦІОНАЛЬНОЇ ПІДСИСТЕМИ**

Європейська адміністративна конвергенція в другій половині ХХ – на початку ХХІ століття створила передумови для формування нових самостійних галузей адміністративно-правового характеру наднаціонального рівня, що дозволяють об'єднати в єдиний правовий механізм взаємодію суб'єктів адміністративно-правових відносин на наднаціональному, регіональному та локальному національному рівнях.

Однією з важливих новацій для розвитку вітчизняної доктрини адміністративного права є дослідження змісту та основних інститутів *європейського адміністративного права*, що, зокрема, має важливе значення для перегляду ключових вимог, презумпцій галузі та доктрини адміністративного права України, врахування сучасних тенденцій розвитку адміністративних правовідносин з урахуванням наднаціональних суб'єктів адміністративного права, до компетенції яких належить перегляд адміністративних актів органів публічної адміністрації національного рівня, забезпечення реалізації сформованих на наднаціональному рівні політик спільними методами, прийнятими для країн – членів Європейського Союзу.

Європейською правовою доктриною поступово сформовано *самостійну галузь – європейське адміністративне право*, яке почало виділятися наприкінці 80-х рр. ХХ століття. Основною метою його виокремлення було визначено зменшення розбіжностей та невідповідностей у адміністративній структурі та налагодження

зв'язків між формально відокремленими публічними адміністраціями європейських країн. На сьогодні дослідженню змісту європейського адміністративного права та відповідних правових принципів присвячені праці видатних зарубіжних вчених: Ж. Зіллера, С. Касіса, Й. Олсена, М. Фромонта та багатьох інших. Вітчизняні дослідження означеної проблематики тільки розпочинаються.

Європейське адміністративне право можна розглядати у широкому та вузькому значеннях. На нашу думку, у вузькому значенні під ним слід розуміти право, що регулює діяльність європейської адміністрації (сукупності європейських та національних адміністративних органів, що має багаторівневу структуру), а у широкому значенні – ще й діяльність органів, установ та агенцій європейських регіональних організацій.

Стосовно принципів європейського адміністративного права слід відзначити, що комплексні вітчизняні дослідження у цій сфері відсутні. Перші спроби виокремити спільні для країн ЄС принципи адміністративного права були зроблені наприкінці 80-х років XX століття. Найбільш відомою стала праця Юргена Шварце *«Europaisches Verwaltungsrecht»* (нім. – «Європейське адміністративне право»), 1988 р., у якій до принципів європейського адміністративного права було віднесено: принцип законності; можливість скасування незаконного адміністративного акта; принцип недискримінації; юридична визначеність; право на захист; принцип пропорційності; принцип поваги до фундаментальних прав людини та громадянина; принцип субсидіарності; принцип належної адміністрації; принцип прозорості; принцип застосування; принцип прямої дії [1].

У вітчизняній науці адміністративного права формується євроінтеграційний напрям спеціальних юридичних досліджень, основною метою яких є розробка теоретико-методологічних і наукових засад адаптації як доктринальних положень, так і чинних норм вітчизняного адміністративного законодавства до європейських принципів та стандартів. Важливе місце мають посісти наукові дослідження змісту та ключових вимог порівняно нещодавно сформованої в європейській правовій доктрині галузі європейського адміністративного права.

Важливо зупинитися і на сформованому європейською адміністративно-правовою наукою змісті поняття публічної адміністрації, адже воно в європейській адміністративно-правовій доктрині має більш широке значення, ніж його усталений переклад українською мовою – «державне управління», та, відповідно, «вузьке» розуміння у радянській та сучасній вітчизняній доктринах. Враховуючи потреби наближення понятійного апарату вітчизняної адміністративно-правової науки до традицій європейської науки, для відтворення змісту категорії «public administration» слід використовувати український відповідник «публічна адміністрація», який це поняття не зводить виключно до «державного управління». Адже публічна адміністрація розуміється європейськими вченими досить широко: 1) як сукупність органів, установ та організацій, які здійснюють адміністративні функції; 2) як адміністративна діяльність, яка здійснюється в інтересах суспільства; 3) як сфера управління публічним сектором, охоплюючи як власне державне управління, так і місцеве самоврядування. Також слід враховувати віднесення до обсягу змісту поняття публічної адміністрації й осіб приватного права під час виконання ними повноважень органів публічної адміністрації – агентів публічної адміністрації.

На сьогодні можна констатувати значний розвиток наднаціонального масиву нормативних та консультативно-рекомендаційних актів, розроблених провідними європейськими регіональними організаціями – Радою Європи, Європейським Союзом щодо уніфікації взаємовідносин органів публічної влади з приватними особами, формування спільних засад та правил прийняття рішень органами публічної адміністрації та визначення єдиних підстав забезпечення їх реалізації (виконання) та оскарження. Їх ключові положення червоною ниткою проходять серед принципів європейського адміністративного права, що потребують поступового впровадження в Україні.

Важливу роль у розвитку науки адміністративного права України має відіграти впровадження вивчення загальних засад європейського адміністративного права у навчальних дисциплінах вищих юридичних закладів, адже це забезпечить формування розуміння складних процесів взаємодії суб'єктів адміністративного

права в сфері виконавчої влади, ускладненої наднаціональним рівнем, а також передбачити перспективну необхідність теоретичного та практичного впровадження низки вимог концепції належної адміністрації в чинному законодавстві України та правозастосовній практиці.

Принципи європейського адміністративного права мають особливе значення для перегляду змісту принципів адміністративного права національної галузі, адже формують якісно удосконалені процедурні гарантії реалізації та захисту прав і свобод людини в сфері виконавчої влади.

Список використаних джерел та посилань:

1. Schwarze J. The convergence of the administrative laws of the EU Member States. European Public Law. – Vol. 4. – Issue 2. – Kluwer Law International Ltd, 1998.

2. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права: Монографія / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – Вид. друге, доопрац. і доповнене. – К.: Видавництво «Логос», 2014. – 271 с.

3. Пухтецкая А.А. Влияние глобального и европейского административного права на обновление систем принципов административного права: сравнительно-правовой аспект // Вопросы правоведения. – 2015. – № 6(34). – С. 264–276.

РАБІНОВИЧ Сергій Петрович
доктор юридичних наук,
професор кафедри конституційного права
юридичного факультету
Львівського національного університету
імені Івана Франка

**ПРАВОВЕ ЗНАЧЕННЯ ЦІННІСНО-КОНСТИТУЦІЙНИХ
ЗАСАД В ОБМЕЖЕННІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ СВАВОЛИ
(ДО ДИСКУСІЇ З ПРИВОДУ ПРАВОВИХ ПОГЛЯДІВ
ЮРІЯ ПАНЕЙКА)**

Запровадження в сучасний науковий обіг курсу лекцій знаного вченого-адміністративіста, професора Ю. Панейка «Наука адміністрації й адміністративного права», унікальне репринтне видання якого лише нещодавно побачило світ [1], не тільки відкриває маловідому для широкого юридичного загалу сторінку в історії української адміністративно-правової науки, а й дає нагоду для поновлення дискусій стосовно питань, які вже віддавна хвилюють правників [2].

Однією з особливостей лекційного курсу є висвітлення в ньому як адміністративно-правових, так і окремих загальнотеоретичних, суспільно-політичних та етичних проблем, які спробуємо надалі розглянути в їх взаємозв'язку.

У своїх лекціях Ю. Панейко виступає як прибічник практично-орієнтованого юридичного позитивізму. Практична орієнтованість праці пояснюється як галузевим предметом лекцій, так і досвідом роботи автора на управлінських посадах. З огляду на це наскрізною ідеєю лекцій є пов'язаність публічної адміністрації законом і принципове заперечення адміністративної сваволі: «... адміністративна влада може діяти лише там, де це передбачає закон. Та діяльність може бути більш або менш визначена або полишена законом свободній оцінці влади. В останньому випадку та діяльність буде творчою, але завжди легальною, тому що завжди знайде вона своє обґрунтування й підставу в законі» [1, с. 258–259].

Водночас автор звертає увагу на те, що «завдання адміністрації не обмежуються тільки стислим виконанням законів. Адміністрація представляє у високому ступені свободну діяльність, яка опирається

на доцільності та публічному інтересі та яка... обмежена є лише засадою, що має бути згідна з правом» [1, с. 99] (право тут зводиться власне до норм закону).

Визнаючи існування свободної оцінки (дискреційної влади) адміністративних органів, Ю. Панейко розкриває це поняття в такий спосіб: «Коли ж правна норма сформульована в такий спосіб, що з неї не можна випровадити того наряду, в якому має йти розважання влади під час застосування до конкретного випадку тієї норми – тобто коли влада, застосовуючи правну норму, мусить керуватися лише своїм власним поглядом на державні цілі або поглядом на добро держави, і то залежно від кожного часу поняття державного інтересу, то тоді говоримо про свободну оцінку...». Прикметною є вказівка на виключно суб'єктивний характер вільної адміністративної оцінки і водночас на ситуативність та мінливість державних інтересів. У цьому пункті Ю. Панейко виходить за вузькі рамки легістського позитивізму, натомість вдаючись до соціолого-позитивістських характеристик. Такий підхід знаходимо і в деяких інших місцях лекційного курсу: у «... випадках, в яких адміністративні органи мають свободу вирішень, не можуть вони поступати самовільно. Признане їм управління до свободної оцінки накладає на них рівночасно обов'язок керуватися у своїх діях думкою про публічний інтерес, а далі – конечністю та доцільністю» [1, с. 99–100].

Таким чином, віддаючи належне винятковій ролі принципу законності, який обстоюється як головний критерій правомірності дій публічної адміністрації, Ю. Панейко побічно вказує також і на інші засоби обмеження сваволі в діяльності публічної адміністрації – критерії суспільної необхідності і доцільності. Проте з підтримуваних правником позицій впливає, що оцінка відповідності адміністративних актів названим критеріям вже очевидно вважається неправовим питанням, чим і можна пояснити відсутність особливої уваги до його висвітлення у темі, присвяченій адміністративним актам: «Метою адміністрації завжди повинно бути застосування права», натомість ті *інтереси*, яким має служити адміністрація, творять вже її «позаправні цілі» [1, с. 77].

Мабуть тому Ю. Панейко й не зупиняється на питанні про ціннісні умови правомірності адміністративних актів, не згадує про вимогу

їх відповідності принципу верховенства права, а не тільки закону, про відмінність між якими йшлося вже в дореволюційній науці адміністративного права [2, с. 398]. Натомість засада правомірності адміністрації тлумачиться ним лише як «супрематія закону» [1, с. 201]. Змістовно близький до концепцій «верховенства права» німецький ідеал правової держави (або «правомірної держави») згадується автором лише в історичному аспекті у темі «Ідеологія адміністративного права».

Доречно вказати на те особливе значення, що його Ю. Панейко приділяє суб'єктивним моральнісним характеристикам посадових осіб органів публічної влади в темі «Бюрократія». Він наголошує на тому, що з огляду на «велику свободу дії в адміністрації» особливо важливим є «високий етичний рівень» «політичного адміністративного урядовця»: «відсутність етичного почуття в урядовця, що має зверхнє владу і право на свободну творчість, може цілком легко принести людині кривду, що її не завжди можна направити. Це стається особливо тоді, коли урядовець своє поступування формально узгіднить із правом ...» [1, с. 212–213]. Відтак, Ю. Панейко вказує на небезпеку зловживання нормами адміністративного права, що свідчить також і про непряме визнання тісного зв'язку права і моралі («етики»).

Тут не можна не звернути увагу на проблему, яка залишається поза увагою автора: чи існують інші, крім формальної законності, критерії правомірності рішень і дій урядовця? Чи може наявність законного уповноваження легітимізувати будь-які адміністративні акти? Чи, натомість, «високий етичний рівень» чиновника буде здатний виступити запобіжником у випадку необхідності видання розпорядження на виконання неконституційного або очевидно несправедливого закону? На жаль, відповіді на ці питання не знаходимо у фрагменті, присвяченому хибності адміністративних актів [1, с. 245–247].

На думку Ю. Панейка, «адміністративна влада ніяк не може наказати громадянам, наприклад, носити на плечах реєстраційні числа або наказати голити голови, адже на це немає законного уповноваження» (с. 258). Як видається, за такою логікою, за наявності на це законного уповноваження, виконавча влада вже цілком правомірно може наказати це зробити, що й підтверджується, зокрема, прикладами видання розпоряджень щодо носіння «зірки Давида» на одязі у на-

цистській Німеччині. Однак не випадково, мабуть, Ю. Панейко визнає часи Третього Рейху «сумерком легальності» (с. 148), хоча при цьому правознавець обмежується лише науково-позитивістською констатацією існуючого стану («в ім'я оборони публічного інтересу адміністрація присвоює собі виключне управління до охорони публічного порядку» (с. 148)). Зрештою, це видається дивним з погляду послідовного юридичного позитивізму, який ототожнює право виключно із державним законом, та об'єктивістського стилю викладу лекцій.

Зауважимо, що лекційний курс Ю. Панейка було видано в Аугсбурзі того самого року, коли набрав чинності Основний Закон ФРН, перша стаття якого проголошує недоторканність людської гідності. Не має жодних сумнівів, що про ці обставини автор лекцій не міг не знати. Тому, вочевидь, можна припустити, що питання про юридичне значення конституційних принципів для чинності адміністративних актів, про існування ціннісно-змістових конституційних умов правомірності адміністративних актів, пряму дію норм Основного Закону в діяльності публічної адміністрації оминаються автором не випадково. Ймовірно, що подібно до А. Єлістратова, Ю. Панейко вважав оцінку відповідності адміністративного акта цілям закону прерогативою насамперед, якщо не виключно, органів судової, а не виконавчої влади [2, с. 549].

Сьогодні ж критерій «необхідності в демократичному суспільстві» розглядається як визнана в національному конституційному й міжнародному праві умова правомірності діяльності усієї державної влади, зокрема влади виконавчої. Застосування цієї умови операционалізується у формі «тесту на пропорційність», який виступає юридизованою формою раціоналізації моральних оцінок. Водночас імплементація критерію верховенства права і «пропорційності» як його складової в українське конституційне та адміністративне процесуальне право (ст. 2, ст. 8 КАС України), визнання верховенства права керівною засадою діяльності усіх, а не тільки судових органів публічної влади, запровадження адміністративної юстиції робить сучасну ситуацію відмінною від часів видання лекцій Ю. Панейка. Це стосується також інших ціннісних та інших оцінювальних засад діяльності адміністративних органів, закріплених у ст. 2 КАС України, зокрема відповідності використання владного повноваження його меті, добросо-

вісності, розсудливості, неупередженості й запобігання несправедливій дискримінації.

Відтак, сьогодні необхідне осмислення й переосмислення поглядів Ю. Панейка на адміністративні акти у світлі положень Конституції України, Кодексу адміністративного судочинства та міжнародних стандартів з прав людини. Це, безперечно, вимагає включення в число умов правомірності адміністративних актів елементів верховенства права, визнаних такими у практиці Конституційного Суду України та Європейського суду з прав людини [3]. Власне творча спадщина українського адміністративіста заслуговує на її уважне вивчення нинішніми поколіннями студентів-правників для поглибленого опанування засад адміністративно-правової науки.

Список використаних джерел та посилань:

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

2. Елистратов А.И. Основные начала административного права. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Г.А. Леман и С.И. Сахаров, 1917. – 305 с.

3. Рабінович С.П. Конституційні принципи правової певності і захисту легітимних очікувань у діяльності публічної влади // Вісник Львівського університету. – Серія юридична. – Вип. 60. – 2014. – С. 168–177 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://law.lnu.edu.ua/uploads/media/visnik_60_fin.pdf

РАДИШЕВСЬКА Олеся Ростиславівна
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права,
директор Центру польського права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

**ПРАВОПИС УКРАЇНСЬКОЇ МОВИ 1928 РОКУ
ТА ПОЛЬСЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ДИСКУРС
У ПРАЦІ Ю. ПАНЕЙКА «НАУКА АДМІНІСТРАЦІЇ
Й АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА» (1949)**

Варто розпочати із короткої історичної довідки про передумови запровадження правопису української мови, який був притаманний для довоєнної України та який використовувався вченими з діаспори, зокрема Юрієм Панейком у своїй праці «Наука адміністрації й адміністративного права» (1949).

Оскільки до 1917 р. в Україні не існувало академічної української мови, не було і усталених правописних норм як для літературних творів, так і для законодавства. Були лише окремі правописні та графічні системи і правила, створені літераторами та науковцями, яких дотримувалися письменники, редактори та видавці. Так, дослідники нараховують близько 50 українських правописних систем, що функціонували у той період. Зазначу, що паралельно використовувалася для українських видань і російська орфографія (так звана «ярижка»), яка була в деякі періоди обов'язковою на території України (1876–1905 рр.).

Однак 23 липня 1925 р. Рада Народних Комісарів УРСР видала постанову, в якій вказувала на необхідність розробки уніфікованих правил правопису української мови на спеціальній конференції у Харкові. У цьому заході брали участь близько 60 науковців з УРСР, Західної України (Галичини, Закарпаття, Буковини), Чехо-Словаччини та Польщі.

Як писав один з провідних членів цієї комісії Олекса Синявський: «Ми маємо розв'язати дуже тяжку проблему: поєднати протилежні змагання («прагнення») в мові. З однієї сторони, ми прагнемо єдиної літературної мови й правопису, що виявлялося протягом всієї

історії української мови нової доби і стало імперативним в останні часи, коли державно-суспільна функція мови настирливо вимагала від неї певної єдності, одноманітності, сталості. Але з іншої сторони, ніхто не наважиться заперечувати, що хоч і південно-східня (краще новоукраїнська) стихія лежить в основі сьогочасної літературної української мови, але остаточно формувалася й формується вона силами й засобами майже всієї етнографічної України, всмоктуючи поживні соки різних діалектів, і то не тільки з лексики». І далі він продовжує: «Нам необхідно знайти розумний і доцільний компроміс, тобто уніфікувати мову так, щоб вона не відбігала від народньої мови принаймні в її найголовніших діалектах, щоби вона була якнайближча до якнайбільшої маси народньої мови, а до всього того, щоб у її правописі і структурі без крайньої потреби не була порушена усталена традиція» [1].

Найбільше уваги на Правописній конференції 1927 р. було приділено питанням алфавіту, правопису іншомовних слів і власних імен. Піднімалося також питання про перехід України на латинський алфавіт.

Як згадував тодішній народний комісар освіти УСРР Микола Скрипник: «Одна група членів конференції домагалася провести для української мови латинський правопис, чи хоча б уживати його паралельно з сучасною абеткою. Мені не доводиться тепер виявляти політичний сенс тієї пропозиції, оскільки вона означає своєрідний європеїзм... Правильно також, що латинська абетка значно спростила би український правопис, але автори тої пропозиції не зважили найголовніше того, що мільйони народів наших уже знають нашу звичайну абетку» [2].

Тому конференція після довгих гарячих дебатів відхилила таку пропозицію.

У результаті 6 вересня 1928 р. Микола Скрипник своїм підписом затвердив новий «Український правопис», який після того називали «харківським» або «скрипниківським». У 1929 р. цей правопис прийняла Всеукраїнська академія наук та Наукове товариство ім. Т. Шевченка у Львові. Також у 1929 р. Григорій Голоскевич видав свій «Український правописний словник» (близько 40 тис. слів), погоджених з цим правописом.

Необхідно зауважити, що не всі академічні та наукові кола Галичини та Буковини сприйняли цей правопис, називаючи його «більшовицьким». Однак вже на початку 1930-х років, коли більшовики відмовилися від уявної «українізації», вони стали прихильніше ставитися до правопису 1928 р. Тодішній народний комісар освіти УСРР Володимир Затонський визнав його націоналістичним у постанові від 5 вересня 1933 р.: «Український правопис», затверджений М. Скрипником у 1928 р., був скерований на штучний відрив української мови від тої мови, що нею говорять багатомільйонні маси українських робітників і селян, на штучний відрив української мови від мови російської. Правописна комісія на чолі з М. Скрипником провела націоналістичну лінію в побудові, в літературному оформленні правопису». Так, 6 квітня 1933 р. наказом нового керівництва було організовано комісію під головуванням Андрія Хвилі для перевірки роботи на мовному фронті. Комісія, крім питань української наукової термінології, розглянула правопис і кардинально його переробила, відкинувши штучне відмежовування української мови від російської мови, спростивши правопис, ліквідувавши націоналістичні правила правопису, що орієнтували українську мову на польську та чеську культуру.

Заради історичної справедливості зауважу, що і М. Скрипник пішов з життя власноручно у 1933 р., і всі члени Харківської конференції 1928 р. були розстріляні, і навіть «вірні друзі Сталіна» – Володимир Затонський та Андрій Хвиля були також розстріляні у 1937 р.

Отже, більша частина української діаспори визнає український харківський правопис 1928 р. як єдиноукраїнський і дотримується його донині. Неодноразово у друкованих виданнях Українського Вільного Університету, зокрема у Науковому Збірнику УВУ, наголошувалося, що «у ньому статті поміщені двома різними правописами. Автори з України використовують правопис 1993 р., тоді як автори з діаспори дотримуються правопису 1928 р., на основі якого вийшло сьоме видання правописного словника Г. Голоскевича... за надруковані у цьому Збірнику праці автори відповідають не тільки щодо змісту, але й правопису» [3].

Тобто з кінця 20-х років ХХ століття і по сьогодні видавці Українського Вільного Університету використовують харківський правопис української мови 1928 р. В самій Україні його (повністю чи част-

ково) використовують деякі літератори, видавництва та засоби масової інформації (наприклад, канал СТБ з 2000 по 2013 рік застосовував окремі правила цього правопису у «Проекті 1999» у передачі новин «Вікна»).

Отже, можемо констатувати, що праця Юрія Панейка «Наука адміністрації й адміністративного права» була написана саме за вимогами та стандартами правопису 1928 р. Для сучасного читача деякі положення цієї книги можуть здатися «недолугими» або і зовсім незрозумілими. Для цього групою укладачів було прийняте рішення про розміщення у презентованому виданні словника старовживаних та іншомовних слів. Недарма у цьому словничку, що налічує близько 1000 термінів, внесені слова та словосполучення з польської, чеської, англійської, німецької, французької та латинської мов, і він розміщений перед основним текстом лекцій Ю. Панейка. Більшість старовживаних термінів ми тлумачили з посиланнями на сучасний Словник української мови в 11 томах за редакцією І. Білодіда (1970–1980); польську термінологію – на польсько-український юридичний словник за ред. І. Яценка; частина термінів мають авторські пояснення. Тому ми радимо спочатку ознайомитися зі словником, а вже потім із самим текстом лекцій з адміністративного права Ю. Панейка.

Ми намагалися максимально наблизити текст до читача – юристів, вчених-адміністративістів, викладачів, аспірантів, студентів, магістрів за спеціальністю «Правознавство». Цікавою буде книга і представникам історичної науки, а також усім, хто цікавиться українською та європейською адміністративно-правовою спадщиною.

Наприклад, деякі сумніви у розкритті змісту певних юридичних термінів може викликати у фахівців сучасного адміністративного права низка польських термінів, що вживалися Ю. Панейком, зокрема:

- «поступування» (з пол. *postępowanie*) – провадження, процес, дія;
- «правна особовість» (з пол. *osobowość prawna*) – правосуб'єктність;
- «рекурс» (з пол. *rekurs*) – апеляційна скарга, позовне звернення;
- «ресорт» (з пол. *resort*) – територіальне відділення органу, департамент;
- «скарбове право» (з пол. *prawo skarbowe*) – фінансове право;

– «предметове право» (з пол. *prawo podmiotowe*) – об’єктивне право;

– «сентенція» (з пол. *sentencja*) – текст судового рішення тощо.

Зустрічаємо й багато старовживаних, суто українських слів, зокрема:

– «поліцейський переступ» – адміністративне правопорушення;

– «присуд» – рішення суду;

– «предсідник» – голова, старшина територіальної громади;

– «розріст» – розвиток;

– «свобідна оцінка» – власний розсуд;

– «стреміти» – прагнути чогось;

– «урядник» – публічний службовець тощо.

Отже, Юрій Панейко у своїх лекціях дуже часто вживав польських термінів. Це і дивно, адже переважна більшість опублікованих праць (а їх біля 150) – монографії, розділи в монографіях, наукові статті, рецензії та бібліографічні примітки, передмови до підручників, аналітичні огляди законодавства, коментарі до судових рішень та манускрипти – були написані польською мовою. Водночас кілька праць знаходимо німецькою мовою. З україномовних творів Юрія Панейка варто виділити книгу «Теоретичні основи самоврядування» (1963), що передруковувалася у 2002 р. у Львові, а також запропонована «Наука адміністрації й адміністративного права» у 2-х томах (1949). Також українською мовою було написано кілька статей у повоєнний період, але вони мали більш публіцистичний характер.

На завершення варто процитувати професора Григорія Васковича – декана філософського факультету, проректора УВУ: «З моменту створення у січні 1921 р. Українського Вільного Університету у Відні, а потім і його діяльність у Празі, він став осередком вільної науки на взір західноєвропейського напрямку без ідеологічних обмежень і заборон, що мали місце на українських землях під чужими окупантами... освітні діячі і науковці, які в час революційного відродження нашої державності 1917–1920 рр. присвятили велику увагу освітній справі в Україні і внаслідок воєнних подій опинилися за межами України, із завзяттям приступили зразу по війні продовжувати це велике діло на еміграції, щоб стати важливим осередком виховання академічної молоді на чужині... Тут необхідно згадати професорів,

котрі в час визвольних змагань брали активну участь у державотворчій, політичній діяльності українського народу... Згадати хоча б Дмитра Дорошенка, Олександра Лотоцького, Михайла Лозинського, Івана Мірчука, Олександра Шульгина, Юрія Панейка, Володимира Кубійовича, Володимира Янева та багато інших синів Української землі. Усі вони... не опустивши рук, працювали і далі працюють у найважливішій ділянці народнього змагання... підготовляючи нові кадри наукових, громадських та політичних діячів» [4].

Список використаних джерел та посилань:

1. Синявський О. Коротка історія «Українського правопису» // Культура українського слова. – Збірник І. – Харків – К., 1931. – С. 93–112.
2. Скрипник М. Підсумки правописної дискусії // Вісті ВУЦВК. – 1927. – 19 червня.
3. Науковий Збірник Українського Вільного Університету. Ювілейне видання з приводу 70-ліття УВУ. – Мюнхен, 1992. – С. 9.
4. Васькович Г. Український вільний університет. Передісторія створення УВУ, його осяги й нові завдання // Науковий Збірник Українського Вільного Університету. Ювілейне видання з приводу 70-ліття УВУ. – Мюнхен, 1992. – С. 18–19.

РЕБЕЗЮК Владислав Михайлович
*студент 2 року навчання ОРК «Магістр»
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*

АДМІНІСТРАТИВНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ НА ШЛЯХУ ГАРМОНІЗАЦІЇ ЗІ СТАНДАРТАМИ ТА ВИХІДНИМИ ЗАСАДАМИ ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Актуальність цієї теми дослідження, без перебільшення, надзвичайна як для українського суспільства, так і для власне держави в цілому. Україна після набуття незалежності у 1991 р. активно почала реформувати своє законодавство, беручи при цьому участь у загальноєвропейських справах щодо безпеки та стабільності на європейському континенті.

Підписання Україною Угоди про партнерство та співробітництво з Європейськими співтовариствами та їхніми державами-членами у 2014 р. створило належні передумови для гармонізації українського законодавства з правом ЄС [5].

Історичний шлях розвитку адміністративного права незалежної України безпосередньо впливає на власне процес реформування адміністративного законодавства. Цей факт базується на визнанні якісно нової ролі держави у взаємовідносинах з громадянами: не панування, а служіння народу. Так, в статті 3 Конституції України проголошується: «Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [1, с. 3].

Уніфікація законодавства України з положеннями права ЄС передбачає реформування її правової системи та поступове приведення у відповідність із європейськими стандартами й охоплює адміністративне, кримінальне, митне, трудове, фінансове, податкове законодавство, законодавство про інтелектуальну власність, охорону праці, охорону життя та здоров'я, навколишнє природне середовище, захист прав споживачів, технічні правила і стандарти, транспорт, а також

інші галузі. Основні принципи права ЄС і адміністративного права у державах – членах ЄС відіграють основоположну роль основ європейського адміністративного простору, що є сукупністю спільних стандартів для здійснення публічного управління, визначених у законодавчому порядку і запроваджених через систему заходів, процедур та механізмів звітності. На сьогодні адміністративне законодавство України охоплює не всі нормативно-правові акти, а тільки закони та інші акти Верховної Ради України, укази і розпорядження Президента України, постанови Кабінету Міністрів України та акти органів місцевого самоврядування загальнонормативного характеру, що належать до сфери надання публічних послуг та публічного адміністрування.

Окреслимо проблеми чинного адміністративного законодавства:

- досі діє певна частина нормативно-правових актів, які прийняті ще за далеких радянських часів (*наприклад, КУпАП від 7.12.1984 р.*);

- питання визнання суб'єктом правопорушення лише фізичних осіб, незважаючи на те, що існують чинні норми законів, положеннями яких встановлюється відповідальність юридичних осіб.

- останнім часом виникають нові суспільні відносини публічного характеру, які потребують нормативного закріплення (інститути адміністративних процедур, публічної служби, адміністративної юстиції, надання послуг);

- адміністративно-правові норми містяться у численних нормативних актах загальнодержавного та місцевого рівнів, що ускладнює їх застосування. Усе це вимагає перегляду змісту правового регулювання публічно-управлінської сфери, піднесення її на новий якісний рівень. Вирішальним засобом на цьому шляху є систематизація адміністративного законодавства. Основними формами систематизації законодавства, які відомі у законотворчій практиці та юридичній науці, є інкорпорація та кодифікація.

Реформоване адміністративне законодавство повинно мати на меті гарантування прав людини і встановлення цивілізованого паритету між інтересами особи та держави. Його характерними рисами є:

- по-перше, закріплення принципів правової держави: верховенства права, рівності громадян перед законом тощо та їх реальне забезпечення;

по-друге, поєднання в адміністративному законодавстві традиційних елементів з інноваційними;

по-третє, оновлення законодавчої бази з урахуванням як національного, так і зарубіжного досвіду, насамперед країн – членів ЄС;

по-четверте, зменшення адміністративного тиску на особу, обмеження адміністративного розсуду органів і представників виконавчої влади;

по-п'яте, посилення судового контролю за діяльністю органів і посадових осіб виконавчої влади тощо.

У сучасних умовах глобалізації однією з особливостей розвитку світового співтовариства є зростання реальної взаємозалежності між державами, що об'єктивно спонукає їх до співпраці й узгодження власних національних інтересів з інтересами інших держав, які є партнерами в міжнародних відносинах. Це пов'язано з виходом людства на якісно новий рівень розвитку, оскільки ті часи, коли кожна держава могла будувати систему міжнародних відносин, виходячи лише зі своїх власних інтересів, уже відійшли в минуле [3, с. 5].

Так, відповідно до Закону України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» адаптація законодавства України до законодавства ЄС є пріоритетною складовою процесу інтеграції України до ЄС. Така зміна є складовою правової реформи в Україні [7]. Стратегія щодо ЄС передбачає адаптацію законодавства України до законодавства ЄС шляхом реформування та поступового приведення її правової системи у відповідність з європейськими стандартами. Важливим чинником реформування цієї системи є участь України у конвенціях Ради Європи, які встановлюють однакові для цієї організації та ЄС стандарти [6].

Очевидно, що зміна принципів засад сучасного українського адміністративного права зовсім не означає втрату національної специфіки цієї галузі права. Навпаки, ця специфіка посилюватиметься, бо старе радянське адміністративне право нівелювало будь-яку його національну специфіку в колишній Українській РСР. Досвід країн – членів ЄС свідчить, що їхнє адміністративне право є однією з найбільш «національних» галузей права. Більш високий рівень регулювання суспільних відносин новим адміністративним правом України вимагає пере-

підготовки значної частини суб'єктів адміністративно-правових відносин: політиків, державних службовців, суддів, прокурорів, які почасти ще не готові до відповідних радикальних змін, не розуміють їх і не сприймають, не кажучи вже про пересічних громадян.

Отже, реформа адміністративного законодавства України є насамперед суспільно-політичною проблемою, а вже потім – науковою та організаційною. Здійснюючи гармонізацію, наша держава повинна враховувати те, що цей процес має, як правило, односторонній характер, оскільки при цьому не йдеться про взаємні кроки з обох сторін щодо узгодження своїх правових норм, а тільки про зміни в українському законодавстві з метою його гармонізації з нормами права Євросоюзу. Гармонізація законодавства – це процес узгодженого розвитку національних законодавств, усунення існуючих між ними суперечностей та формування мінімальних правових стандартів шляхом утвердження спільних правових принципів або прийняття окремих правових рішень з метою зближення правових систем. Вона може бути як односторонньою, так і багатосторонньою. За останньої всі учасники на узгодженій основі вживають заходів для зближення права та законодавства, а за односторонньої право і законодавство однієї держави адаптується до права та законодавства іншої держави. Для європейських регіональних організацій гармонізація права та законодавства має важливе значення, оскільки це – один зі способів правової інтеграції [5, с. 101–102].

Отже, підсумовуючи, можна констатувати, що процес адаптації вітчизняного адміністративного законодавства до загальних принципів і стандартів права ЄС, який триває в Україні, є доволі складним, але він уже став невід'ємною частиною адміністративної реформи в нашій державі. Здобутий за роки незалежності досвід дає підстави сподіватися, що реформування системи органів державної влади, на котрі покладено завдання здійснення адаптації законодавства, сприятиме, у свою чергу, підвищенню результативності їхньої діяльності з розв'язання широкого комплексу завдань, які постають перед державою на шляху до її європейської та євроатлантичної інтеграції.

Список використаних джерел та посилань:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. – Ст. 3.
2. Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. Загальне адміністративне право: Підручник / За заг. ред. І.С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – С. 568.
3. Кременовська І.В., Коваль М.В., Мичко М.І. Геополітичні аспекти національної безпеки й оборони України: Монографія. – Донецьк, 2012. – С. 184.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Науково-практичний коментар / Р.А. Калюжний, А.Т. Комзюк, О.О. Погрібний. – Вид. третє. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2013. – С. 684.
5. Баймуратов М.О. Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу: політико-правовий аналіз // Право України. – 2004. – № 10. – С. 101.
6. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 р. // Урядовий кур'єр. – 2004.
7. Official Journal of the European Union. – 1998. – L 49 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/>

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

СИСТЕМА ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА У ПРАЦЯХ Ю. ПАНЕЙКА

Творча спадщина Юрія Лукича Панейка – видатного українського правника, адміністративіста, конституціоналіста – в Україні досі залишається маловідомою. У 2016 р. вийшов друком збірник лекцій «Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка)» [1]. Завдяки цьому виданню можемо розглянути напрацювання вітчизняних адміністративістів початку – середини ХХ століття.

Сьогодні, коли Україна намагається стати на шлях правової держави, провести адміністративно-правову реформу, праці Ю. Панейка набувають особливого значення. Викладений матеріал є досі актуальним через втрату державності, панування протягом десятиліть радянської держави, що відкидала ідеї верховенства права, прав людини, незалежного контролю за публічною адміністрацією.

Цікавим є підхід Ю. Панейка до визначення системи джерел адміністративного права. Хоча ця проблема і розкривається в усіх підручниках та посібниках з адміністративного права України, проте досі відсутній єдиний підхід до визначення системи джерел адміністративного права, співвідношення її елементів між собою.

Серед ознак джерел адміністративного права важливе місце належить системності, оскільки вони у своїй сукупності становлять систему, що характеризується відносною стійкістю зв'язків між її елементами. Усі джерела адміністративного права взаємодіють, впливають та взаємодоповнюють одне одного. Це, у свою чергу, потребує визначення їх взаємозв'язків та впливу одних джерел права на інші.

Саме за допомогою системного підходу можемо дослідити та виявити взаємозв'язок різних видів джерел адміністративного права, дослідити їх не як окремі письмові акти, що об'єктивують норми адміністративного права, а як сформовану цілісну систему, розкрити їх

взаємозв'язки та загалом визначити їх суть. Системний підхід дозволяє дослідити окремо складові системи джерел адміністративного права, які вже у своїй сукупності отримають нову властивість, що виражатиметься у ієрархічній взаємодії її структурних елементів.

Ю. Панейко пропонує наступні види джерел адміністративного права:

1. Закони.
2. Розпорядки.
3. Статути, регуляміни.
4. Уклади.
5. Міжнародні договори.
6. Звичаєве право [1, с. 165–171].

Цікавим є підхід автора до розмежування законів на закони у формальному та матеріальному значеннях. Стосовно формального значення, важливою є саме форма зовнішнього виразу закону. Проте для того, щоб такий закон був джерелом адміністративного права, не достатньо мати лише форму закону – він має містити у собі й правові приписи, тобто бути законом у матеріальному значенні. Так, наприклад, бюджетний закон чи закон про «набірання рекрута» (призов до війська) Ю. Панейко вважає адміністративними актами, виданими у формі закону, які не містять правових норм, оскільки вони містяться в інших правових приписах. Відтак, власне назва чи зовнішня форма акта не є визначальною для класифікації конкретного джерела адміністративного права.

Поряд із законами другу групу джерел адміністративного права становлять «розпорядки», тобто адміністративні акти публічної адміністрації. Вони відрізняються від законів тим, що видаються органами публічної адміністрації, а не законодавцем і носять індивідуальний характер, стосуються конкретної індивідуальної ситуації, тобто є індивідуальними адміністративними актами. Серед розпорядків Ю. Панейко виділяє два види: «виконні» та «правотворчі». При цьому правотворчі розпорядки містять нові права та обов'язки осіб, що не визначені законами, а виконні розпорядки таких норм права не створюють.

До третьої групи джерел адміністративного права Ю. Панейко відносить «статути, регуляміни публічних закладів і підприємств, а також самоуправні статути». На відміну від розпорядків, ці акти відрізняються лише за суб'єктами їх видання. Адміністрація публічних за-

кладів і підприємств має право видавати такі акти щодо врегулювання внутрішньоорганізаційних відносин у цих закладах і встановлювати обов'язки для інших осіб, які ними користуються. Такі акти вони можуть видавати на «законному уповноваженні», тобто маючи відповідні повноваження, визначені законом. При цьому вони мають загальнообов'язкову силу і підлягають виконанню відповідними суб'єктами.

«Уклади» як окрему група джерел адміністративного права у сучасному розумінні можемо визначити як адміністративні договори. Вітчизняне законодавство й досі не містить норм матеріального права, які врегульовували б цей інститут адміністративного права. Відтак, важливим є аналіз положень про адміністративні договори початку – середини ХХ століття. Юрій Панейко наголошує на тому, що закон не визнає розподіл владних повноважень усіх суб'єктів, а відтак – розподіл таких повноважень повинен відображатись у таких укладах (договорах). При цьому ці договори мають обов'язкову дію не лише для його сторін, а й для третіх осіб. Сферою укладення таких договорів вказується водне право, а також соціальне законодавство. Наприклад, угода роботодавців та працівників щодо умов праці та заробітної плати у певній сфері та для конкретної категорії працівників. Проте сьогодні такі угоди в Україні врегульовуються трудовим законодавством.

Міжнародний договір є джерелом адміністративного права, якщо відповідає трьом вимогам:

1. Є складовою системи джерел права у формі договору.
2. Містить норми адміністративного права у матеріальному значенні.
3. Виконання норм договору належить до компетенції адміністрації.

Такий договір має стати частиною законодавства без його трансформації, без введення в дію національним законом. Як зазначає автор, там, де є трансформація міжнародного договору, він вже не буде самостійним джерелом адміністративного права. Отже, міжнародний договір може бути джерелом права і за своєю юридичною силою бути рівнозначним закону, якщо конституція надає нормам міжнародного права характер джерел права, як, наприклад, це робиться у Веймарській і Австрійській конституціях.

Важливим питанням у теорії джерел адміністративного права є віднесення до них звичаєвого права. Ю. Панейко вказує, що з приводу цього існують різні погляди. Так, деякі автори відносять їх до допоміжних джерел у тих сферах, де немає або існує недостатнє правове регулювання суспільних відносин, а відтак – можна використовувати практику, звичаї, створені адміністративними органами.

Однак Ю. Панейко поділяє думку Отто Майєра, який заперечує можливість використання правових звичаїв як джерел адміністративного права. Це зумовлено тим, що в адміністративному праві не існує *opinio necessitatis*, тобто спільні уявлення громадян не можуть створити право. Відносини між громадянами мають лише приватноправовий, натомість відносини між громадянином і державою – публічно-правовий характер. Таким чином, приватноправові відносини не можуть створити норми у публічно-правовій сфері.

Крім того, діяльність адміністративних органів не може заповнювати прогалини у праві. У тих сферах, де немає повноважень органів публічної адміністрації втручатись у сферу особистих та майнових прав громадян, там ці органи не можуть створювати правовий звичай і здійснювати таке втручання. Відтак, звичаєве право, як про це пише Ю. Панейко, не повинно визнаватись джерелом адміністративного права. Це є положення актуальне й сьогодні, бо досі окремі адміністративісти наголошують на можливості включення до джерел адміністративного права правових звичаїв.

Зважаючи на викладене вище можемо зробити висновок про високий рівень теоретичних напрацювань Ю. Панейка у сфері джерел адміністративного права, що не втратили своєї актуальності й сьогодні. Відтак, важливо дослідити і проаналізувати теоретико-правовий доробок Юрія Панейка з метою проведення належної адміністративної реформи та створення правової держави в Україні.

Список використаних джерел та посилань:

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

СЕМЕНІЙ Олена Миколаївна
*аспірант кафедри адміністративного права
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*

ДОЦІЛЬНІСТЬ Й НЕОБХІДНІСТЬ ІСНУВАННЯ «РОЗСУДУ»: ЗАГАЛЬНИЙ ЕКСКУРС КРИЗЬ СТОЛІТТЯ Й ДО СЬОГОДНІ

У законодавстві різних країн передбачена можливість суб'єктів публічної адміністрації при здійсненні своїх повноважень діяти на власний розсуд.

Прийняття рішення на власний розсуд з окремих питань мало місце ще за часів існування вождів, а в подальшому – монархів (королів), які володіли повною волею та влада яких була необмеженою. Усі питання, що виникали в повсякденному житті і потребували прийняття адміністративного рішення, вирішувались безпосередньо монархом (королем) або за його вказівкою – через публічну адміністрацію, що підпорядковувалась монарху (королю). Розсуд монарха (короля) діяв у таких діях, як видання королівських указів про вигнання людини або її ув'язнення без проведення відповідного слідства чи суду; обрання союзників для розвитку дипломатичних відносин; вибір стратегії або тактики при веденні війни; прийняття рішення щодо просування по службі тієї чи іншої посадової особи [1, с. 480]. Таким чином, фактично воля вождя чи монарха (короля) становили закон, обов'язковий для виконання та дотримання народом.

Водночас, досліджуючи з історії первинні етапи становлення й формування адміністративної юстиції, привертає увагу праця юриста царської доби, професора С.А. Корфа [2; 3], який провів ґрунтовний аналіз вказаного інституту щодо умов та обставин часів XVIII – XX ст.ст., паралельно порівнюючи й доповнюючи досвідом європейських країн.

Зокрема, вченим зроблено висновок та висловлено позицію щодо необхідності більшого обмеження дискреційної влади адміністративних органів правовими рамками. Разом з тим розсуд суб'єктів адміністрації означає вибір серед доступних варіантів, але з посиланням

на правила здорового глузду та справедливості, що не залежить від особистих інтересів суб'єктів, що його застосовують. При цьому зрозуміло, що адміністративний розсуд не може здійснюватися у довільній, нечіткій та оманливій формі, водночас розсуд повинен бути правовим й відповідати законодавчим нормам. Але однаково вірним є те, що абсолютний розсуд неможливий.

Так, С.А. Корф дотримувався думки про те, що якщо рамки дискреційної влади адміністративних органів є занадто широкими та невизначеними, в цьому випадку для громадянина зникає гарантія правової держави [3, с. 490–497].

Проте на початку становлення адміністративної юстиції серед законодавців, практиків-адміністративістів та вчених-юристів панувала протилежна думка, оскільки передбачалось, що чим ширшою є свобода дій адміністрації, тим краще забезпечені інтереси держави. В такому випадку обстоювались інтереси лише правлячих класів.

Між тим головним політичним завданням інституту адміністративної юстиції була боротьба з розвитком свободи діяльності дискреційної адміністрації. Відтак, з плином часу межі дискреційної влади поступово звужувались. Явним стало те, що свобода діяльності адміністративних органів зникнути взагалі не може жодним чином, оскільки з нею тісно пов'язана власне суть адміністративної влади, завданням якої є не тільки виконання законів, а й «творча» діяльність у багатьох сферах суспільного життя.

Питання доцільності й необхідності існування розсуду як такого піднімалось у минулих століттях і досі залишається актуальним. Аналіз спадщини наукових досліджень схиляє до позиції, що зарубіжні науковці висловлювали позитивні погляди застосування адміністрацією своїх повноважень на власний розсуд, натомість представники радянської адміністративно-правової науки переважно дотримувались позиції щодо відсутності потреби в існуванні адміністративної юстиції взагалі. Так, для дореволюційних вчених-адміністративістів «розсуд» асоціювався з службовим свавіллям [4, с. 15–16].

У радянські часи поняття «адміністративний розсуд» не вживалось, тим не менш, говорячи про дискрецію в адміністративній юстиції, йшлося про підзаконну діяльність органів управління задля забезпечення законності [5, с. 165–166]. Така діяльність стосовно громадян

була вільною чи дискреційною, оскільки передбачала, що адміністративний орган, виконуючи свій обов'язок, діє згідно з публічним інтересом [6, с. 280–281]. Зокрема, адміністрація як компетентний орган у конкретному випадку задля виконання закону була вправі видавати розпорядження/укази або уповноважувала конкретний орган чи посадову особу на затвердження загальних правил поведінки як уточнення чи доповнення положень закону.

З розвитком адміністративної юстиції у сучасних правових державах показовим є перетворення основоположної концепції вповноваження адміністрації на здійснення вільного розсуду залежно від суб'єктивної оцінки, що існувала до цього, на іншу форму – застосування розсуду посадовою особою лише у межах положень законодавства.

Сьогодні більшість науковців-правників підтримують позицію щодо доцільності існування інституту адміністративного розсуду, аргументуючи її такими перевагами: найкраще вираження суті правової держави; можливість обрання альтернативного варіанту серед кількох дій; належна оцінка обставин справи у зв'язку з глибшим розумінням проблеми та володінням матеріалом із відповідного питання; ефективніший спосіб вирішення спору; адекватність рішення; врахування публічного інтересу.

Проте все ж таки існують поодинокі думки про наявність у розсуді наслідків недосконалості законодавчої техніки та невідповідність принципу законності, а власне діяльність органів характеризується як самовільна, така, що сприяє корупції. Водночас одностайним залишається твердження щодо необхідності забезпечення уповноважених суб'єктів певною свободою вибору у межах закону.

Важливо відзначити, що належне застосування розсуду не суперечить законності, а навпаки – при вирішенні окремих складних ситуацій, де неможливо передбачити усі обставини наперед, розсуд фактично творчо забезпечує дотримання принципу законності.

Що стосується законодавчого оформлення цього терміна в Україні, варто зазначити, що на сьогодні законодавчі акти нашої країни не містять визначень таких понять, як «адміністративний розсуд», «розсуд» чи навіть «дискреційні повноваження». Слід звернути увагу на положення статей 6, 19 Конституції України [7] щодо обов'язку орга-

нів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб здійснювати свої повноваження у встановлених межах, у спосіб і відповідно до законів України. Важливість неухильно дотримуватись законів також наголошується у статті 68 Конституції України, а згідно з положеннями статті 60 Основного Закону віддання/виконання злочинних розпоряджень чи наказів заборонено та має наслідком притягнення до відповідальності. Аналізуючи зазначені положення Основного Закону України, фактично можна стверджувати, що цими нормами суб'єктів публічної адміністрації уповноважено на застосування адміністративного розсуду.

Зазначимо, що на певному етапі розвитку нашої держави були спроби надати визначення терміна «дискреційні повноваження» як сукупності прав та обов'язків органів, що надають можливість визначати на власний розсуд зміст рішення чи обирати один з варіантів прийняття рішення [8]. Проте нормативний акт, що містив таку дефініцію діяв незначний проміжок часу та був скасований з політичних мотивів. Зрештою, у чинних законодавчих актах зміст досліджуваного терміна охоплюється такими термінами, як вільний розсуд, свій розсуд чи власний розсуд. Однак для уникнення розбіжностей та недопущення довільного тлумачення положень закону, вважаємо, все ж таки, що слід закріпити на законодавчому рівні дефініцію поняття «розсуд».

Підсумовуючи зазначимо, що з поширенням управлінської діяльності законодавство повинно встановлювати достатньо загальні норми і загальні принципи для здійснення суб'єктом публічної адміністрації належного адміністрування з можливістю діяти й робити відповідний вибір в тих чи інших окремих випадках. Відтак, потреба в адміністративному розсуді для полегшення виконання цих заходів не викликає сумнівів.

Список використаних джерел та посилань:

1. Резанов С.А. Використання дискреційних повноважень в діяльності органів державного управління // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 480–483.

2. Корфъ С.А. Административная юстиція въ Россіи. – Кн. 1. Очеркъ историческаго развитія власти надзора и административной юстиціи въ Россіи. – СПб.: Тренке и Фюсно, 1910. – 528 с.

3. Корфъ С.А. Административная юстиція въ Россіи. – Кн. 2. Очеркъ дѣйствующаго законодательства; Кн. 3. Очеркъ теоріи административной юстиціи. – СПб.: Тренке и Фюсно, 1910. – 507 с.

4. Бойко Д.В. Законность и усмотрение в правоприменительной деятельности: вопросы теории: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Волгоград, 2011. – 36 с.

5. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. – М., 2001. – 652 с.

6. Ткач Г.Й. Дискреційні повноваження та адміністративний розсуд у діяльності органів виконавчої влади / Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Ін-Юре, 2002. – 668 с.

7. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

8. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 р. № 1346 // Урядовий кур'єр. – 2009. – № 235.

СОЛОДОВА Катерина Юріївна
*аспірант кафедри адміністративного права
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*

ОКРЕМІ ПИТАННЯ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ДЖЕРЕЛЬНОЇ БАЗИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Аналізуючи проблематику джерел адміністративного права у контексті їх історичного розвитку, варто звернути увагу на те, що українська юридична наука впродовж тривалого часу не відмежовувалась від російського, а на західноукраїнських землях – від австрійського правознавства. При цьому різниця у наукових підходах російських та австрійських вчених не була принциповою [1, с. 33]. З огляду на це ми можемо вести мову про існування єдиної для усіх названих вище країн теорії джерельної бази адміністративного права, яка і є предметом нашого дослідження. Проте ця проблематика є доволі об'ємною за своїм змістом, що змушує нас зупинитися лише на одному з її аспектів. Наразі йдеться про судові рішення як один з видів джерел адміністративного права.

Забігаючи дещо наперед, зазначимо, що судові рішення як вид джерел адміністративного права почали аналізуватися вченими-правниками лише на етапі переходу від поліцейського до адміністративного права, тобто на межі XIX–XX ст. Судове рішення мало обов'язкову силу не лише для сторін, а й для осіб, що не були стороною у справі, якщо спір стосувався права власності, земельних спорів, заповіту тощо. При цьому наголошувалось, що законна сила судового рішення полягала у тому, що воно було актом державної влади, який мав правовизначну силу, обов'язкову для усіх осіб та установ, що знаходилися у межах держави [5, с. 68]. Однак такий підхід до визначення суті та значення судового рішення не став загальновизнаним. Багато у чому це було пов'язано з чинним на той час законодавством, яке не визнавало за судовими рішеннями значення нормативного регулятора суспільних відносин. Певні винятки з цього правила були зроблені лише щодо комерційних судів, яким надавалося право на використання судових прецедентів [2, с. 46].

У межах наступного історичного періоду розвитку національної доктрини адміністративного права судові рішення також не змогли отримати міцного місця у системі джерел названої галузі права. Позиції вчених щодо цього розділилися. Так, одні з них вважали, що лише закон може бути джерелом права, тоді як інші наголошували на тому, що джерельна база адміністративного права утворюється також і за рахунок законів, звичаїв та судових рішень [8, с. 45–93]. Дещо пізніше, вже за радянської доби, позиції науковців з цього приводу стали більш однозначними. Автори об'єдналися навколо думки про те, що судові рішення не може бути елементом системи джерел адміністративного права [6, с. 35]. З цього приводу, зокрема, А.Я. Вишинський писав: «Радянський суд не створює нового права. Радянські судді – не законодавці. Вони покликані не створювати право, а здійснювати правосуддя у відповідності до вимог закону. Судова діяльність – це лише застосування закону на свій розсуд до конкретного випадку (факту)» [4, с. 7].

Разом з цим відзначимо, що подібна єдність поглядів була відсутня щодо роз'яснень з питань судової практики, які готувалися, наприклад, Пленумом Верховного Суду СРСР. Думки вчених стосовно правової природи названого виду юридичного акту органу судової влади розділилися. Одні вчені вбачали у роз'ясненнях форму виконавчо-розпорядчої діяльності, яка не мала нічого спільного з нормативним регулюванням [3, с. 28], тоді як інші не виключали можливості розглядати роз'яснення як певний аналог нормативного акту [7, с. 87]. Проте остання думка не набула поширення у радянській доктрині адміністративного права, яка категорично заперечувала участь суду у нормативному врегулюванні суспільних відносин, оскільки це не відповідало ідеології правлячої партії, відповідно до якої уся влада мала бути зосереджена в єдиному центрі. Надання суду права на нормативне впорядкування суспільних відносин могло б призвести до «розмивання» засад тоталітаризму.

Як підсумок зазначимо, що вітчизняна доктрина адміністративного права, на жаль, не має традицій, пов'язаних з визнанням судового рішення джерелом права, що, на наш погляд, негативно позначається на її змісті. З огляду на це ми повинні переосмислити зроблені у цьому напрямі висновки, орієнтуючись при цьому на необхідність збільшення кількості елементів у системі джерел адміністративного права.

Список використаних джерел та посилань:

1. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У двох томах. – Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
2. Бабай А.Н. Становление и развитие отечественной концепции источников права // История государства и права. – 2010. – № 14. – С. 44–48.
3. Вопросы советского административного права. – М., 1949. – 208 с.
4. Вышинский А.Я. Теория судебных доказательств в советском праве. – М.: Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1946. – 219 с.
5. Евтихийев А.Ф. Законная сила актов администрации. – Люблин, 1911. – 288 с.
6. Студеникин С.С. Советское административное право. – М., 1949. – 308 с.
7. Онищенко Н.Н. Становление и развитие источников советского права на Украине. – К.: Наукова думка, 1988. – 112 с.
8. Сорокин П.А. Элементарный учебник общей теории права в связи с учением о государстве. – Ярославль, 1919. – 240 с.

СОЛОМАХА Артем Григорович
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКОГО ПРАВА В УКРАЇНІ

Актуальність теми обумовлена зростанням інтересу до поліцейського права у зв'язку із євроінтеграційними процесами, що відбуваються в Україні.

Поліцейське право на теренах України перебуває на стадії свого відродження, становлення і визначення в нових політичних умовах. З перших років незалежності України актуальним було прийняття Закону України «Про поліцію», проте тягар старої радянської системи та закореніла у свідомості пострадянських правників пропаганда не давали жодного шансу на таку ініціативу. Необхідно відзначити, що у 1990 р. в часи існування СРСР відомий учений-правник А.Б. Кавецький одним із перших запропонував використовувати поняття «поліція» замість «міліція». Він писав, що «міліція за своїми організаційними та правовими принципами формування має називатися поліцією» [1, с. 15].

Таким чином, уперше в Радянському Союзі після 1917 р. слово «поліція» набуло позитивного значення. Лише через 25 років після здобуття Україною незалежності нарешті не тільки у наукових колах, а й у практичній площині почалося відродження західноєвропейських традицій українського права, і одним із таких кроків було прийняття Закону України «Про Національну поліцію».

Питанню запровадження поліцейського права в Україні присвятили свої праці Р.С. Мельник, О.С. Проневич, М.В. Лошицький, Я.М. Когут, А.Г. Соломаха та інші.

На сьогодні залишається актуальною теза, що в Україні досі «радянське» відношення до поліцейського права, як до інфекції, яку за будь-яких умов та будь-якими силами треба стримати, не дати закріпитися у межах вітчизняної правової теорії та законодавства. Од-

ним із доказів подібного ставлення до поліцейського права є майже повне ігнорування даної проблематики на сторінках вітчизняних наукових видань. На відміну від України поліцейське право в європейських країнах вважається однією з найважливіших галузей публічного права, яка відповідно вивчається та досліджується на одному рівні з конституційним, цивільним або адміністративним правом. Підручники та дисертаційні дослідження з поліцейського права є важливим складовим елементом наукових здобутків європейських вчених. Викладене дає підстави твердити про нагальну необхідність визнання поліцейського права самостійною галуззю українського права [2, с. 33].

На розвиток зазначених тез, Р.С. Мельник виділяє поліцейське право у окремий підрозділ, як невід'ємну частину особливого адміністративного права.

Поліцейське право визначено, як сукупність норм права, покликана регулювати діяльність суб'єктів публічної адміністрації, пов'язану із реалізацією державної політики у правоохоронній сфері [3, с. 223].

Більш вузьке розуміння поліцейського права в Україні пропонує Ю.В. Фомін, спираючись на позицію переважно російських вчених. Він визначає поліцейське право як сукупність адміністративно-правових норм, що регулюють відносини, які виникають під час діяльності органів внутрішніх справ України щодо охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, запобігання й боротьби зі злочинами та адміністративними правопорушеннями [4, с. 93].

Стислий розгляд сучасного стану української поліцейстики засвідчує: кількість робіт, присвячених проблемам поліцейського права, є незначною але цікавість правників до цієї проблематики починає зростати у зв'язку із практичними євроінтеграційними процесами нашої держави та прийняття Закону України «Про національну поліцію», саме цей нормативно – правовий акт пробудив науковців переосмислити бачення перспектив поліцейського права в Україні.

Ми вимушені констатувати, що вчені – адміністративісти не прийшли до єдиної думки, щодо природи поліцейського права їх думки розділились на дві основні течії: 1) вузьке розуміння поліцейського права – виключно як правоохоронної діяльності органів внутрішніх

справ; 2) широке розуміння поліцейського права – як діяльності суб'єктів публічної адміністрації, пов'язану із реалізацією державної політики у правоохоронній сфері.

В умовах розбудови Української держави і утворення інституцій громадянського суспільства існує нагальна потреба переосмислення «радянських» стереотипів, оскільки процес відродження поліцейського права перебігає доволі повільно.

На жаль в Україні на законодавчому рівні не визначено категорії «поліцейська діяльність» та «правоохоронна діяльність», а в юридичній науці з цього приводу точаться дискусії. Закон України «Про національну поліцію» не містить базових дефініцій поліцейсько-правового характеру обмежуючись лише визначенням – Національна поліція України.

Зазначене створює величезний плацдарм для осмислення змісту і меж поліцейського права в Україні. Оскільки, Україна остаточно визначилась з євроінтеграцію нам необхідно ґрунтуватись на європейському досвіді поліцейського права і з урахуванням особливостей національної правоохоронної системи відроджувати і будувати власне, національне поліцейське право.

Починати потрібно з офіційного визначення базисних категорій поліцейського права – «громадська безпека» та «громадський порядок», оскільки така невизначеність негативно впливає не тільки на стан науки поліцейського права але і на ефективність і законність правозастосування, перш за все, у сфері діяльності правоохоронних органів.

Наприклад, вітчизняні наукові визначення громадської безпеки та громадського порядку є абсолютною протилежністю до тих визначень, які сформульовані у німецькому поліцейському праві та відповідно офіційно визначені в нормативно правових актах на відміну від України. Поліцейське право Німеччини невідривно пов'язано з правом порядку або правом безпеки, що загалом охоплюються особливою частиною права управління [5, с. 28].

Крім того, існує нагальна потреба уніфікувати розуміння категорій «правоохоронна діяльність», «поліцейська діяльність». Таким чином, це допоможе однозначно розуміти які органи є правоохоронними, а які поліцейськими, що в свою чергу допоможе із визначенням

складових системи науки поліцейського права та однойменної навчальної дисципліни.

Наприклад, М.В. Лошицький основуючись на тому, що поняття «правоохоронна діяльність» охоплює і поняття «поліцейська діяльність», розмежовує правоохоронні органи і поліцейські органи, зазначаючи, що не всі правоохоронні органи можна назвати поліцейськими. На його думку до правоохоронних органів України входять органи, що належать до різних гілок влади та здійснюють діяльність, спрямовану на охорону тих або інших цінностей, об'єктів (права і свободи громадян, громадський порядок, громадська безпека, тощо) зазначених у законі, що є охоронюваним.

Поліцейські органи утворюють систему, що складається із трьох підсистем: 1) загальної поліції (органи внутрішніх справ); 2) спеціалізованої поліції (митні органи, виконавча служба, санепідемнагляду); 3) спеціальних служб (СБУ, зовнішня розвідка) [6, с. 360].

Одним із постулатів німецького поліцейського права є розмежування суб'єктів поліцейської діяльності на дві категорії, а саме: класичну поліцію як «поліцейську виконавчу службу» (Polizeivollzugsdienst) та органи поліцейського управління (Polizeiverwaltungsbehörden, Verwaltungspolizei, Ordnungsbehörden або Sicherheitsbehörden). Відповідно до земельних законів про поліцію поліцейська виконавча служба (що включає охоронну, кримінальну і водну поліцію, поліцію готовності) визнана ключовим елементом «виконання завдань захисту від небезпек». Натомість органи поліцейського управління охоплюють сукупність інституцій (контрольно – наглядових інспекцій), уповноважених до виконання завдань захисту від небезпек на підставі інших законодавчих актів (не законів про поліцію).

Польське поліцейське право, так само розмежовує суб'єктів поліцейської діяльності на дві організаційні форми. До першої категорії відносяться спеціальні державні мілітаризовані («уніформовані») формації, що виконують передбачені законом загальні завдання у сфері правоохорони. Другу категорію складають суб'єкти поліцейської діяльності, що не мають статусу обмундированих і озброєних органів публічної адміністрації, та виконують лише окремі завдання у сфері правоохорони (контрольно – наглядові інспекції) [7, с. 825].

Досліджуючи західноєвропейський досвід, зокрема Німеччини та Польщі, ми можемо констатувати, що в Україні діє дуже подібна система суб'єктів поліцейської діяльності, що створює сприятливі умови до імплементація західноєвропейського поліцейського права з урахуванням національних особливостей правової системи.

Враховуючи здобутки вітчизняної та західноєвропейської адміністративно – правової науки ми повинні започаткувати у вищих навчальних закладах однойменну навчальну дисципліну юридичного циклу. Зазначене запустить процес знищення радянських рудиментів у розумінні особливої частини адміністративного права та допоможе законодавцям основуючись на нових здобутках у цій галузі, удосконалити існуючу правоохоронну доктрину у відповідності до стандартів ЄС та здійснити кодифікацію нормативно – правових актів поліцейського права.

Список використаних джерел та посилань:

1. Кавецкий А.Б. На пути к правовому государству / Проблемы совершенствования деятельности органов внутренних дел по охране общественного порядка при проведении массовых мероприятий. – Мн., 1990. – С. 8–16.

2. Мельник Р.С. Поліцейське право в Україні: нотатки до наукової дискусії // Юрист України. – 2011. – № 3(16). – С. 32–37.

3. Мельник Р.С., Мосьондз С.О. Адміністративне право України (у схемах і коментарях): Навчальний посібник / За ред. Р.С. Мельника. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – 344 с.

4. Фомін Ю.В. Поліцейське право та поліцейське законодавство як правова основа діяльності органів внутрішніх справ // Право і безпека. – 2011. – № 4(41). – С. 36.

5. Мельник Р.С. Поняття «громадська безпека» та «громадський порядок» у німецькій та українській науці і законодавстві // Право і безпека. – 2009. – № 2. – С. 24–29.

6. Лошицький М.В. Порівняльно-правовий аналіз поліцейської та правоохоронної діяльності // Митна справа. – 2014. – № 6(96). – Частина 2. – Книга 2. – С. 358–362.

7. Проневич О.С. Доктринальні засади поліцейського права Німеччини та Польщі // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 822–828.

СОФІНСЬКА Ірина Дмитрівна
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії права та прав людини
Українського Католицького Університету

ВПЛИВ ПОГЛЯДІВ ЮРІЯ ПАНЕЙКА НА РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Чимало праць українських та іноземних науковців присвячено історії зародження та розвитку місцевого самоврядування, удосконаленню його організаційно-правової, територіальної, матеріально-фінансової та соціальної основи, успішному функціонуванню територіальної громади, розмежуванню власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування різного територіального рівня та регламентуванню питань місцевого значення, визначенню суті та правової природи принципу субсидіарності тощо. Аналіз цих праць підтверджує, що серед українських науковців основоположником концепції місцевого самоврядування є Юрій Панейко (Jerzy Karol Panejko), який усе своє наукове життя присвятив дослідженню генези та підстав виникнення і розвитку місцевого самоврядування та громади як «елементарної типової самоврядної одиниці, яка поєднує в собі різні прояви людського життя в одну органічну і соціальну цілість», як «тої клітини, в якій проявляється безпосередня стичність державного органу з кожним громадянином, де добра адміністрація може себе проявити дуже позитивними наслідками» [3, с. 8–10].

У своїй основній науковій праці «Теоретичні основи самоврядування», виданій у 1963 р. у Мюнхені, вчений розглядає місцеве самоврядування як владу територіальних громад (французькою звучить *le pouvoir municipal*), тобто як четверту владу у державі, «яка одначе не належить самій державі» [3, с. 24]. Зрозуміло, що «кожна держава має свої індивідуальні прикмети в залежності від її устрою і форм внутрішніх суспільних і політичних стосунків», що впливає на організацію місцевого самоврядування та діяльність її органів та посадових осіб [3, с. 8].

У своїх численних дослідженнях науковець розглядає генезу розвитку місцевого самоврядування у різних європейських державах, здійснює порівняльний аналіз засадничих принципів його функціону-

вання та робить перспективні «замальовки» для України. На його переконання, саме влада територіальних громад повинна бути найближчою до громадянина і відповідає за їхні взаємовідносини з державою, а також саме вона повинна перейматися вирішенням питань місцевого значення на рівні їх виникнення [3, с. 17].

Слушною є його думка про те, що фундаментальними поняттями для громади повинні стати свобода і незалежність (автономія та імунітет територіальної громади) від втручання держави чи органів місцевого самоврядування вищого територіального рівня з огляду на повну самостійність щодо виконання нею власних справ (вирішення питань місцевого значення) [3, с. 25]. По-перше, тут йдеться про муніципальну автономію, тобто територіальну, організаційно-правову, інституційну та матеріально-фінансову самостійність і незалежність органів місцевого самоврядування. Здебільшого такої самостійності можна досягнути за допомогою ефективних виборів представницьких органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

По-друге, вчений розмірковує про підстави застосування субсидіарності як принципу адекватного та ефективного розподілу владних повноважень між органами місцевого самоврядування різного територіального рівня, коли орган місцевого самоврядування вищого територіального рівня може втручатись у виконання повноважень органами місцевого самоврядування нижчого територіального рівня лише у тому випадку, якщо орган місцевого самоврядування нижчого територіального рівня не здатний самостійно або повністю виконати свої повноваження і тому звертається з проханням про надання допомоги з метою максимально ефективного виконання ним своїх повноважень [4, с. 168]. У цьому контексті саме громада повинна дбати про добробут кожного свого мешканця, надаючи йому послуги у матеріально-фінансовій, підприємницькій, житлово-комунальній та соціально-культурній сферах тощо, оскільки «держави існують для громад, а не громади для держави» [3, с. 82]. Підтримуємо твердження і щодо того, що «територіальна громада має самостійне право на існування, а разом з тим і право на повну свободу діяння в означеному крузі, право залагоджувати свої власні справи без втручання держави у цю сферу» [3, с. 81].

Принагідно нагадуємо, що Юрій Панейко був очевидним симпатиком австрійського правника Ганса Кельзена (Hans Kelsen), поширював його погляди щодо співіснування держави та громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування [5, с. 48]. На його думку, «від самого початку теорія місцевого самоврядування концентрувалася біля визначення правового відношення громади до держави» [2, с. 215]. Розмірковуючи про наявність у громади «власних та припоручених [делегованих] справ [повноважень]», науковець наводить чимало аргументів, спираючись на думку авторитетних тогочасних європейських дослідників цього питання (наприклад, Г. Єллінека, К. фон Роттека, О. Маєра, А. Меркля та інших). Він заперечує наявність у громади власних прав, оскільки, на його переконання, засадничо лише держава ними володіє та може їх делегувати громаді. Однак це абсолютно не суперечить очевидній правовій самостійності громади.

Також відомо, що професор Ю. Панейко був безперечним прихильником децентралізації владних повноважень у вигляді їх передачі чи делегування що зазвичай характеризується розширенням та зміцненням прав і повноважень органів місцевого самоврядування нижчого територіального рівня під час одночасного звуження прав і повноважень місцевих органів виконавчої влади [1, с. 9]. Тому місцеве самоврядування, у розумінні Ю. Панейка, це діяльність, що провадиться «локальними органами, що не підлягають ієрархічно іншим органам і є самостійними в межах закону та загального правового порядку» [2, с. 217].

На його думку, основними елементами, які притаманні винятково органам місцевого самоврядування, є правова особовність [самостійність] та виборність самоврядних органів [2, с. 218]. Погоджуємося з такою думкою вченого, насамперед якщо вважати місцеве самоврядування справжньою школою демократії, адже саме на місцевому рівні застосовуються різноманітні механізми та інструменти «партисипативної демократії» як безпосередньої участі громадян в управлінні державою (зокрема, за допомогою місцевих виборів та референдумів, місцевих ініціатив, громадських слухань тощо) з метою вирішення питань місцевого значення на рівні їх виникнення, що є найефективнішим [1, с. 121].

Як висновок, варто наголосити, що основні засади теоретичного дослідження Ю. Панейком концепції місцевого самоврядування набули подальшого розвитку у вигляді міжнародно-правових стандартів місцевого самоврядування, передбачених, зокрема, Європейською хартією місцевого самоврядування 1985 р. та іншими документами Ради Європи [1, с. 20–25, 30–31]. Йдеться, насамперед, про партисипативну демократію, децентралізацію та деконцентрацію, принцип субсидіарності, муніципальну автономію, фінанси місцевого самоврядування, тобто ті інструменти та механізми, які «визріли» на сьогоднішній день і дають кожному мешканцю (територіальній) громади можливість не лише виживати, а й процвітати, не лише бути безпечним, а й почуватися безпечно, і нарешті збудувати краще майбутнє для себе і своєї сім'ї, проживаючи у громаді.

Список використаних джерел та посилань:

1. Софінська І.Д. Міжнародно-правові стандарти місцевого самоврядування: Навчальний посібник для студентів юридичних факультетів, службовців місцевого самоврядування та місцевих органів державної влади, фахівців із місцевого самоврядування. – Львів: Каменярь, 2016. – 241 с.

2. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Ю. Панейка) / Укладачі: В.М. Бевзенко, І.Б. Коліушко, О.Р. Радишевська, І.С. Гриценко, П.Б. Стецюк. – К.: ВД «Дакор», 2016. – С. 215–233.

3. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування – Мюнхен: Бібльос, 1963. – С. 24.

4. Софінська І. Принцип субсидіарності у місцевому самоврядуванні України та країн Європейського Союзу. – Львів: Каменярь, 2014. – 187 с.

5. Dobkowski Ja. Jerzy Karol Panejko (1886–1973) – zarys biografii // *Studia Prawnoustrojowe*, nr 26, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego 2014. – S. 47–62.

СТЕЦЮК Наталія Василівна

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії та історії держави та права,
конституційного та міжнародного права
Львівського державного університету внутрішніх справ*

ДЕРЖАВНО-ПРАВОВА ДОКТРИНА ЮРІЯ ПАНЕЙКА

Постать проф. Юрія Панейка (1886–1973) належить до когорти визначних вчених-правознавців ХХ ст., які своєю багатолітньою науковою працею не тільки збагатили національні скарбниці кількох європейських народів, а й залишили по собі багатогранні дослідження в різних ділянках права та державознавства. І хоч в наші дні більшість вітчизняних дослідників справедливо звертають увагу на його здобутки насамперед у галузі адміністративного права та місцевого самоврядування [1; 2], комплексний аналіз наукової спадщини проф. Юрія Панейка дає підстави стверджувати про цілісне бачення ним суті конституційної держави як такої загалом та її нормативно-правової системи зокрема [3; 4]. Іншими словами, аналіз політико-правових поглядів Юрія Панейка, його розуміння природи демократичної держави, механізму її функціонування, особливостей конституційно-правової системи тощо, дає підстави стверджувати щодо опрацювання вченим власної (авторської) державно-правової доктрини.

Таких висновків можна дійти з огляду, насамперед, на наукові праці вченого, які були підготовлені ним протягом майже півстолітньої наукової діяльності. Початком цього процесу можна вважати його монографію «Генеза й підстави європейського самоврядування» (Париж, 1926). Потім була ціла когорта праць, присвячених, в основному, проблематиці публічної адміністрації та адміністративного права, які побачили світ у наукових видавництвах Варшави, Вільнюса, Кракова. Серед них – «Значення самоврядування для організації держави» (1928), «Нарис польського адміністративного права» (1929), «Комунальне самоврядування в Швейцарії» (1931), «Реформа адміністрації та адміністративного права» (1932), «Суспільні чинники в організації самоврядування німецьких міст» (1934), «Методологічні засади в позитивно-правовому дослідженні поняття самоврядування» (1935), «Ідея правоздатності і закон про адвокатуру» (1939) та інші. В

повоєнному періоді наукові праці проф. Панейка виходять у Західній Німеччині і стосуються переважно загально-теоретичної проблематики – «Етичні моменти в державному житті» (1948), «Наука адміністрації й адміністративного права» (1949), «Конституційна криза Німецької Федеративної Республіки» (1953), «Теоретичні основи самоврядування» (1963) та інші. При цьому світоглядні позиції загальнофілософського спрямування вченого як найкраще були відображені в його численних есеях – «Краса людини» (1951), «Різдвяна містерія» (1952), «Волфганг Амадеус Моцарт» (1956), «Гуманність і християнство» (1957), «Ідея вічного миру» (1959), «Завдання професора університету» (1965) та ін. [5, с. 430–446].

Важливу роль на початку формування державно-правової доктрини Юрія Панейка відіграли його професійна діяльність як державного службовця (юриста) в Галицькому намісництві (1911–1918 рр.) та, паралельно, наукові стажування при підготовці докторської дисертації в університетах та бібліотеках Німеччини (1911), Росії (1913), Швейцарії (1924), Франції (1926). Однак визначальним в цьому процесі була довголітня наукова та викладацька діяльність Ю. Панейка як професора, керівника кафедри, декана, ректора у Вільнюському Університеті (1928–1940 рр.) та Українському Вільному Університеті у Мюнхені (1947–1973 рр.) [6].

«Серцевиною» державно-правової доктрини Юрія Панейка були його загальні погляди на суть сучасної (модерної) держави. Така держава є демократичною в своїй основі, побудована на визнанні та реальному втіленні в життя принципу поділу влади, а також чітких уявленнях про явище місцевого самоврядування. В цій державі кожна із «самостійних» гілок влади формується виключно в рамках правових (конституційних) приписів з чітким дотриманням своїх функціональних повноважень. Традиційним для законодавчої влади (парламентського представництва) є творення законів. При цьому надзвичайно важливим є безпосередній спосіб формування загальнодержавного представницького органу, а також надання йому законодавчих повноважень. Велике значення в доктрині відводиться судовій владі, з особливим акцентом на реальній незалежності останньої від влади виконавчої. При цьому значна увага приділяється адміністративному суді-

вництву як невід'ємному елементу новітньої конституційно-правової системи сучасної держави.

Своєрідною «родзинкою» державно-правової доктрини проф. Юрія Панейка було місцеве самоврядування. Вчений неодноразово наголошував, що оскільки в розвитку європейського самоврядування головна роль належить громаді, то центр ваги в теорії місцевого самоврядування слід перенести на стосунок громади до державної влади. Системне опрацювання та критика теорій самоврядування у правовій площині приводить його до висновку, що «самоврядування – це керівництво з боку держави, покликане здійснювати законодавчо обмежену частину державного адміністрування». Суть самоврядування, на думку Ю. Панейка, полягає у самостійності та ієрархічній незалежності. Якщо урядове адміністрування базується на системі ієрархічно організованої бюрократії, самоврядування здійснюється через самостійні органи (установи), що не перебувають у жодному ієрархічному стосунку до інших органів (установ), і не має значення, чи це державні, чи самоврядні органи вищого рівня. Ці місцеві органи, діяльність яких охоплює менші чи більші частини території держави, можуть обиратися або бути призначені, можуть володіти чи не володіти статусом юридичної особи. Втім це не має ваги для правового поняття самоврядування. Другорядне значення має також внутрішнє регламентування самоврядної структури. Істотними залишаються самостійність та ієрархічна незалежність. Саме ці дві ознаки творять суть того, що ми називаємо децентралізацією. У такому сенсі децентралізація і самоврядування тотожні – вважав учений [6, с. 8–9]. Звідси, самоврядування, за проф. Панейком, – «це оперте на законах децентралізоване державне управління, яке здійснюється через місцеві, ієрархічно незалежні, самостійні в рамках законності і правопорядку органи» [7, с. 127].

Водночас надзвичайно велике значення в належній організації державно-публічного життя на місцях, зокрема в системі місцевого самоврядування, проф. Панейко відводив особі державного (муніципального) службовця загалом та проблематиці «моральності» влади зокрема [8]. Останнє також можна віднести до характерних рис державно-правової доктрини проф. Юрія Панейка.

Список використаних джерел та посилань:

1. Касяненко Ю.Я. Панейко Юрій Лукич / В кн.: Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: Укр. енцикл., 2002. – Т. 4: Н – П. – С. 418–419.
2. Ключковський Юрій. Передмова / В кн.: Панейко Юрій. Теоретичні основи самоврядування. – Львів: Літопис, 2002. – С. 5–11.
3. Збірник на пошану Юрія Панейка. – Мюнхен: Український Вільний Університет, 1988.
4. Стецюк Н.В. Доктрина місцевого самоврядування Юрія Панейка і сучасні проблеми конституційної реформи в Україні / В кн.: Теорія і практика конституціоналізму: український та зарубіжний досвід: Матеріали учасників другої науково-практичної конференції (Львів, 28 квітня 2016 р.). – Львів: ННШПП НУ «Львівська політехніка», 2016. – С. 205–209.
5. Бібліографічний список публікацій професора Юрія Панейка (1886–1973) (Ярослав Дубковскі) / В кн.: Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) / Укладачі: В.М. Бевзенко, І.Б. Коліушко, О.Р. Радишевська, І.С. Гриценко, П.Б. Стецюк. – К.: Дакор, 2016. – 464 с.
6. Соколюк Зиновій. Проф. д-р Юрій Панейко. З нагоди 70-річного ювілею. – Мюнхен: Українська Вільна Академія Наук в Німеччині, 1958. – 32 с.
7. Панейко Юрій. Теоретичні основи місцевого самоврядування. – Мюнхен, 1963.
8. Панейко Юрій. Етичні моменти в державному житті / У зб.: Науковий Збірник Українського Вільного Університету. Ювілейне видання. Том V. – Мюнхен: УВУ, 1948. – С. 129–137.

ТЕРЕЩУК Оксана Анатоліївна
*аспірант кафедри адміністративного
та фінансового права
Львівського національного університету
імені Івана Франка*

ДЖЕРЕЛА ДЕЛЕГУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: ТРАНСФОРМАЦІЯ НАУКОВИХ ПІДХОДІВ

У працях вітчизняних науковців знаходимо твердження, що механізм делегування повноважень має глибокі історичні корені, сягаючи часів Римської імперії. Однак ця теза не дістала свого подальшого підтвердження чи спростування в ґрунтовніших правових дослідженнях. Сьогодні не існує окремої розвідки, присвяченої витокам делегування, розвитку його розуміння у юридичній думці. Безперечно, означені питання потребують серйозного всебічного опрацювання, тому тут маємо на меті висвітлити лише частину «terra incognita» феномену делегування, а саме з'ясувати трансформацію наукових поглядів щодо питання джерел делегування повноважень органів публічної адміністрації.

Термін «делегування» як синонім передачі влади не є винаходом / новелою адміністративного права та давніший за саму галузь. Однак предмет нашої уваги обмежується сферою галузі, тому часовими межами, в яких необхідно і можливо провадити дослідження джерел делегування повноважень органів публічної адміністрації, є період адміністративного права. Свого часу Юрій Панейко влучно зазначав: «Тільки тоді, як діяльність адміністративних органів буде нормована правом, коли наступить правне обмеження адміністрації та настане охорона прав одиниць, – тільки тоді може бути мова про адміністративне право» [1, с. 132]. А тому наукові підходи щодо механізму делегування, які сформувалися поза часовими межами адміністративного права, є цінними з історико-філософської позиції розуміння феномену делегування. Проте вони не можуть, очевидно, визнаватись безпосереднім та безспірним фундаментом інституту делегування повноважень органів публічної адміністрації.

Джон Локк, один із прихильників теорії суспільного договору, використовує делегування для позначення передачі влади народу державі та її органам. Вчений твердить, що «стан, притаманний усім людям за природою – стан повної свободи у керуванні своїми діями, порядкуванні власним майном та особою... стан рівності, за якого вся влада та компетенція є взаємними; нікому не належить більше, ніж іншим» [2, с. 131]. Виходячи із цієї рівності та свободи люди об'єднуються у суспільство, встановлюючи власні закони та правління. У розумінні Локка кожна людина, маючи у стані природи владу, передає її «до рук суспільства, а тим самим – правителям, яких суспільство поставило над собою за вираженою чи мовчазною згодою на те, що ця влада буде застосована для блага членів суспільства і для збереження їхньої власності» [2, с. 221]. Таким чином, джерелом делегування (передачі) цієї влади у Дж. Локка є воля її суверена – людини (народу). Проте тут ідеться про делегування публічної влади, а не конкретної частини компетенції. Також Дж. Локк вживає термін «компетенція» щодо приватних осіб, що не узгоджується із теорією сучасного адміністративного права.

У працях Георга Єллінека [3, с. 229] та Леона Дюгі [4, с. 52] знаходимо згадку про делегування в Римській імперії періоду принципату. Однак науковці використовують термін «делегування» для позначення передачі влади народу принципалам на підставі *lex regia*. Тобто знову ж таки ідеться про делегування публічної влади як такої, а не конкретних повноважень щодо адміністрування суспільних відносин.

Розмірковуючи над суттю сучасної держави, Л. Дюгі наголошував, що конструкція національного (народного) делегування сьогодні не є прийнятною, оскільки воля народу – не більше ніж фікція, а в реальності існує тільки воля кожної особи. Основною функцією держави, на думку вченого, є публічна служба (*public service*). Обов'язок держави забезпечувати потреби громадян встановлюється правом і може здійснюватися безпосередньо, децентралізовано чи бути делегованим. Делегування, у розумінні Л. Дюгі, це – передача власних повноважень однієї інституції іншій [4, с. 142]. Можна резюмувати, що інститут делегування Леон Дюгі визнає засобом / механізмом публічної служби (*public service*), який встановлюється законом або підза-

конним актом (декретом, указом), що не повинен суперечити закону [4, с. 108].

Важливим у світлі поставленої мети є аналіз правової норми з позиції джерела делегування повноважень. Власне у праці фінського філософа та логіка Георга Генріха фон Вріхта «Норма та дія» знаходимо чітке висвітлення вказаного питання. Науковець визначає делегування як феномен, важливий для дослідження норм вищого порядку (norm of higher order). Розмірковуючи над суттю таких норм, Вріхт робить висновок, що дозволи вищого порядку, які встановлюють право певного органу видавати норми конкретного змісту, є компетенційними нормами. На підставі цього науковець вважає встановлення вищим органом компетенційних норм, тобто дозвільних норм вищого порядку, делегуванням влади нижчестоящому органіві.

Таким чином, джерелом делегування повноважень, у розумінні Вріхта, є компетенційна норма – норма вищого порядку. Науковець наголошує на тому, що норми, на підставі яких делегуються повноваження, повинні бути власне дозвільними, оскільки наказовим чи заборонним приписам не властиве делегування. Більш того, орган повинен мати свободу вибору щодо видання чи невидання норм на підставі своєї делегованої компетенції. Однак ця свобода не є абсолютною, оскільки часто делегування повноважень пов'язане із наказом видати норми щодо певної діяльності. Причина такої комбінації дозволів і наказів, на думку вченого, полягає у бажанні верховної влади забезпечити загальний добробут шляхом нормування, проте деталізація такого нормотворення покладається на нижчестоящі органи, які мають чіткіше уявлення про специфіку цього загального блага в конкретному випадку [5]. Вважаємо викладені висновки філософа та логіка Георга Генріха фон Вріхта важливими для теорії адміністративного права, особливо для вітчизняного інституту делегування, який часто позбавлений логічної теоретичної основи.

Юрій Лукич Панейко – вихованець Львівського університету, видатний вчений європейського масштабу, – обстоюючи державницьку теорію місцевого самоврядування, наголошував: «З погляду правничого порядку, компетенції всіх адміністративних органів – а отже, і громадських – є завжди делегованими, припорученими, тому що походять вони від постанов закону» [1, с. 222]. На думку науковця, дже-

релом такого делегування «є завжди компетенційна норма закону, яка для полагоджування одних адміністративних справ передбачає ієрархічно зорганізовані органи правління, а для других zdeцентралізовані самоврядні органи не підпорядковані ієрархічно жодним вищим органам» [6, с. 97]. Розмірковуючи над нормотворчою функцією публічної адміністрації, Юрій Лукич зазначав: «Заміна законодавчої влади виконною владою може відбуватися лише на підставі делегації закону» [1, с. 166].

Як вбачається із викладеного, тлумачення джерела делегування прямо залежить від того, що саме розуміється під цим делегуванням. Якщо делегується загальнонаціональна публічна влада, то джерелом делегування є акт волі того чи іншого суб'єкта (первинного власника), об'єктивований у суспільному договорі, конституції. Коли ж ідеться про делегування повноважень органів публічної адміністрації, тоді джерелом для цієї передачі є правова норма. Остання характеризується спеціальними ознаками і в літературі визначається як компетенційна норма. Власне таке розуміння джерела делегування повноважень пов'язане із становленням адміністративного права як галузі, що обмежує, нормує діяльність адміністративних органів з метою забезпечення інтересів приватних осіб.

Ще один висновок, який дещо виходить за межі досліджуваного предмету, однак впливає із аналізу праць європейських вчених, є те, що історія європейського адміністративного права чітко і беззаперечно включає історію вітчизняного адміністративного права дорадянського періоду. А тому сучасна імплементація здобутків європейської адміністративного права не є впровадженням нових засад, а навпаки – поверненням до первинних витоків, до розробок несправедливо викреслених та забутих вчених, зокрема таких, як Юрій Панейко. У примірнику габілітаційної праці Ю. Панейка «Генеза та основа європейського самоврядування», 1926 року видання [7], із авторською присвятою жирним синім олівцем підкреслене єдине речення, яке суперечило «більшовицьким реформам» та водночас стало фатальним для подальшого вивчення праць ученого. Інша його праця (у співавторстві) «Польське адміністративне право» цим самим «синім олівцем» визнана буржуазним правом. Так, на підставі кількох поміток радянського чиновника із плеяди видатних українських вчених зник

Юрій Панейко, так загубились десятки імен та сотні праць європейських вчених українського походження. Тому сьогодні, впроваджуючи здобутки європейського адміністративного права, не забуваймо, що до розвитку останнього долучився не один український науковець, та гідно пошановуймо їх внесок.

Список використаних джерел та посилань:

1. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) / Укладачі: В.М. Бевзенко, І.Б. Коліушко, О.Р. Радишевська, І.С. Гриценко, П.Б. Стецюк. – К.: ВД «Дакор», 2016. – 464 с.
2. Локк Джон. Два трактати про врядування / Пер. з англ. О. Терех, Р. Димерець. – К.: Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2001. – 264 с.
3. Еллинек Г. Общее учение о государстве: Право современного государства. – 2-е изд., испр. и доп. – Т. 1 / Под ред. С.И. Гессен. – СПб.: Н.К. Мартынов, 1908. – 626 с.
4. Leon Duguit Law in the modern state. – London: Allen & Unwin, 1921. – 304 p.
5. Georg Henrik von Wright Norm and Action [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.giffordlectures.org/books/norm-and-action/x-norms-higher-order/>
6. Панейко Юрій. Теоретичні основи самоврядування. – Львів: Літопис, 2002. – 196 с.
7. Panejko Jerzy. Geneza i podstawy samorządu europejskiego. – Paryż, 1926. – 134 s.
8. K.W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko. Polskie prawo administracyjne w zarysie. – Kraków. – 1172 s.

ТОПЧА Аліна Олегівна
студентка 2 року навчання ОРК «Магістр»
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

ПОНЯТТЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОСТОРУ

Актуальною є проблема входження України до європейського адміністративного простору в контексті інтеграції до ЄС. Важливим критерієм для цього є ступінь інтегрованості державного управління як інструменту функціонування держави шляхом удосконалення правової системи. Наближення України до європейського адміністративного простору безпосередньо пов'язане з імплементацією принципів, норм та стандартів європейського права в національне законодавство.

Поняття «європейський адміністративний простір» є дискусійною темою серед зарубіжних науковців, до яких належать, зокрема, К. Гьотц, Ж. Зіллер, К. Радаеллі, К. Деммке, Д. Боссарт, Ф. Кардона, К. Ніццо, А. Хорманн, Ч. Сейбл, Дж. Цейтлін та інші. Чималий внесок внесли українські науковці, такі як В. Авер'янов, І. Грицяк, Т. Мотренко, А. Пухтецька та інші. Науковці наголошують, що поняття «європейський адміністративний простір» є складним і потребує комплексного дослідження.

Уперше поняття «європейський адміністративний простір» було досліджене французькими та радянськими науковцями наприкінці 80-х – на початку 90-х рр. XX століття. Метою створення європейського правового простору було визначення відповідності правових систем європейських держав єдиним принципам, стандартам, нормам унаслідок дії таких чинників, як нормотворча діяльність ЄС, діяльність Суду ЄС і формування принципів права ЄС та європейського адміністративного права, пошук новітніх форм управління та врядування ЄС.

Термін «європейський адміністративний простір» уперше з'явився у 1998 р. у програмі SIGMA – Програма підтримки удосконалення систем державного управління і менеджменту в країнах Центральної і Східної Європи, яка є спільною ініціативою Центру співро-

бітництва з країнами перехідної економіки Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) та програми PHARE (ЄС).

В українській науці ще остаточно не сформовано єдиного погляду щодо перекладу терміна «The European Administrative Space». Зокрема, існують багато точок зору щодо його визначення, найбільш поширеними з яких є такі:

- ЄАП – це набір (група) спільних стандартів діяльності публічних адміністрацій, які визначаються законом та реалізація яких на практиці забезпечується відповідними процедурами та механізмами відповідальності [1];

- ЄАП – це сукупність спільних стандартів для здійснення управління, які визначаються законом і запроваджуються через систему заходів, процедур і механізмів підзвітності [2, с. 12];

- ЄАП – це специфічна галузь адміністративного права, набір принципів і правил, що застосовується до організації та менеджменту системи державного управління, а також регулюють відносини між адміністративною системою та громадянами [3, с. 15–16];

- ЄАП – це специфічна галузь адміністративного права, яку європейські вчені визначають як набір принципів і правил, що застосовуються до організації та менеджменту системи державного управління, а також регулюють відносини між адміністративною системою та громадянами [4];

- ЄАП – це європейські політики та правила, які вимагають активної ролі національних публічних адміністрацій – національні адміністрації покликані, з метою однакової реалізації прав громадян та юридичних осіб, створених в межах Європейського Союзу, забезпечувати тенденційно (очікувано) однакові рівні ефективності та якості надання послуг [5].

Європейські дослідники вважають поняття ЄАП тісно пов'язаним з категорією «європейська адміністративна конвергенція», яка є також новелою для адміністративного права України. Саме поняття європейської адміністративної конвергенції покладатиметься в основу формування ЄАП, є історичною передумовою останнього та одночасно рушійною силою його подальшого розвитку.

Отже, європейський адміністративний простір – це набір спільних стандартів для здійснення державного управління, що визнача-

ються в законодавчому порядку і запроваджуються через систему заходів, процедур та механізмів звітності, що їх сформовано політикою та нормами ЄС.

Список використаних джерел та посилань:

1. Гнидюк Н., Новак-Фар А., Гонцяж А., Родак І. Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-претендентів / За ред. Н. Гнидюк. – К.: Міленіум, 2003. – С. 12.

2. Санченко А.Є. Європейський адміністративний простір на захисті демократичних цінностей у сфері державного управління // Університетські наукові записки. – 2005. – № 4(16). – С. 203–211.

3. Європейські принципи державного управління / Пер. О.Ю. Куленкова. – К.: Видавництво УАДУ, 2000. – С. 5–16.

4. Англо-русский словарь. – 35000 слов / Ред. В.К. Мюллер. – М.: Русский язык, 1992. – 844 с.

5. What Future for the European Administrative Space? / Opening Report by the Head of the Italian Department of the Public Function Carlo D’Orta on the 41-st Meeting of the European Directors General Responsible for the Public Administration in Rome.

ФЕДЧИШИН Сергій Анатолійович
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права,
заступник декана господарсько-правового факультету
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

УПРАВЛІННЯ ЗАКОРДОННИМИ СПРАВАМИ ЯК ПРЕДМЕТ АНАЛІЗУ ДОРЕВОЛЮЦІЙНИХ ВЧЕНИХ У ГАЛУЗІ АДМІНІСТРАТИВНОГО (ПОЛІЦЕЙСЬКОГО) ПРАВА

Вдосконалення державного управління закордонними справами України, комплексне дослідження його теоретичних та організаційно-правових засад вимагають поглибленого аналізу не лише сучасних наукових праць, а й досліджень попередніх періодів. У цьому сенсі науковий інтерес становлять праці дореволюційних вчених у галузі адміністративного (поліцейського) права.

З метою з'ясування поглядів дореволюційних вчених стосовно управління закордонними справами слід звернутися до першоджерел. Так, І.Є. Андреевський у праці «Поліцейське право» (1874 р.) предмет науки останнього пов'язував саме із поліцейською діяльністю, під якою розумів діяльність держави (окремих осіб, союзів, спілок та органів) щодо створення умов для безпеки та добробуту населення. При цьому ним наголошувалася тісна взаємодія поліцейської з іншими видами державної діяльності – судовою, фінансовою, дипломатичною та воєнною. Зв'язок поліцейської та дипломатичної діяльності, як зазначається, впливає «перш за все із необхідності зовнішньої безпеки як умови для внутрішньої безпеки та добробуту». «Усвідомлювана народами потреба об'єднувати свої сили для взаємного забезпечення умов безпеки та добробуту ставить дипломатичну діяльність у найближчий зв'язок із поліцейською, робить першу найближчою помічницею останньої та зумовлює у майбутньому зовсім інший устрій адміністрації дипломатичної діяльності країни». У зв'язку з цим акцентується на комплексності дипломатичної діяльності держави, зауважується, що окремі її питання «потребують розгляду як у міжнародному, так і в поліцейському праві, адже багато

дипломатичних установ разом з тим є і поліцейськими, наприклад консули...» [1, с. 9–10, 17].

Інший науковець В.Ф. Дерюжинський розкриває державне управління як сукупність різноманітних проявів діяльності держави, спрямованих на здійснення завдань, притаманних їй як правомірному та культурному союзу. Відповідно до завдань держави виокремлюються п'ять галузей державного управління, а саме управління зовнішніми справами, фінансове, воєнне, судове та внутрішнє управління. «Управління зовнішніми справами» або «управління справами зовнішньої політики» вчений розкриває як галузь державного управління, що «витікає із необхідності для кожної держави установлювати відомі відносини з іншими державами, піклуватись про їх регулювання». Зазначається, що управління зовнішніми справами разом з іншими галузями становить предмет вчення про управління, однак не всі з них, а лише внутрішнє управління вивчається наукою поліцейського (адміністративного) права. Що стосується вчення про управління зовнішніми справами, то серед юридичних наук воно досліджується спеціальною галуззю юриспруденції – міжнародним правом [2, с. 3]. Подібних висновків доходять й інші дореволюційні вчені у галузі адміністративного (поліцейського) права (М.М. Белявський, В.М. Гессен, О.Є. Назимов та ін.) [3, с. 7–8; 4, с. 18–19; 5, с. 4 та ін.].

Оригінальним видається підхід В.В. Івановського, викладений у «Підручнику з адміністративного права» (1911 р.). Науковець пропонує диференційоване розуміння адміністративного права залежно від галузей державного управління, які підлягають правовому регулюванню. На думку вченого, у вузькому сенсі адміністративне право обмежується лише внутрішнім управлінням та, відповідно, ототожнюється з правом внутрішнього управління. В широкому значенні адміністративне право, поряд із внутрішнім управлінням, охоплює також фінансову, воєнну та міжнародну діяльність держави, а отже – норми права, що їх регулюють (фінансове, воєнне та міжнародне право) [6, с. 5].

Заслугують на увагу праці А.І. Єлістратова. Вчений розглядав дипломатію як особливий вид публічної служби та використовував як синоніми терміни «дипломатичне управління» та «управління міжнародне». Наголошується, що «оскільки управління дипломатичне, во-

енне, церковне, фінансове та судове вивчаються спеціальними дисциплінами міжнародного права, воєнної науки, церковного і фінансового права, судоустрою (цивільного та кримінального), то предметом переважної уваги в науці адміністративного права стають публічні служби, що охоплюються поняттям «внутрішнє управління». Зазначалось, що на відміну від управління внутрішнього, управління міжнародне, воєнне та фінансове слугують інтересам громадян лише опосередковано: «вони створюють умови для власне індивідуального життя держави – особи, яка вже сама по собі є первісною умовою для розвитку індивіда». Проте А.І. Єлістратов, на відміну від інших тогочасних вчених, уже наголошує на «принциповій штучності» обмеження науки адміністративного права «внутрішнім управлінням», не включення до неї дипломатичного та інших галузей державного управління. Підсумовується, що таке розмежування предмету наук пояснюється лише історичною традицією, а тому не може мати безперечного значення для вчених. «Саме поняття про внутрішнє управління як про складний історичний залишок у процесі диференціації державної діяльності не відрізняється визначеністю свого позитивного змісту. Його межі залежать лише від того, наскільки інші галузі встигли відокремитись та стали предметом спеціальних наукових дисциплін» [7, с. 38–39, 42–43].

Підсумовуючи, зазначимо, що тут нами проаналізовано, безперечно, не всі праці дореволюційних вчених у галузі адміністративного (поліцейського) права, що навряд чи можливо зробити у межах однієї статті, проте вивчення та аналіз наведених, а також ряду інших праць дозволяє зробити певні висновки:

1. Науковці вказаного періоду виділяють в окрему галузь управлінську діяльність, пов'язану із зовнішніми зносинами держави, наголошують на її важливості для розвитку міжнародного співробітництва, внутрішнього розвитку держави, забезпечення безпеки та добробуту громадян. При цьому відповідні дослідження не відзначаються єдністю понятійно-категоріального апарату. Разом із «управлінням зовнішніми справами» у них використовуються і такі терміни, як «дипломатичне управління», «управління міжнародне», «зовнішнє управління», «управління справами зовнішньої політики» та ін.

2. Дореволюційні вчені, хоч і виділяли управління закордонними справами в окрему галузь державного управління, проте спеціальної уваги дослідженню її теоретичних та організаційно-правових засад не приділяли. Головним чином, це зумовлювалось пануючою в той час точкою зору, згідно з якою діяльність з управління закордонними справами належить до предмету міжнародного, а не адміністративного (поліцейського) права. Вважалося, що адміністративно-правова наука має обмежуватись вивченням саме «внутрішнього управління» («поліцейської діяльності»). У зв'язку з цим проблеми державного управління закордонними справами розглядаються у дослідженнях вказаного періоду лише фрагментарно в частині визначення загальних видів державного управління або державної діяльності, особливостей їх співвідношення, відмежування предмету адміністративного права від суміжних галузей права та наук, що їх вивчають.

3. Ряд дореволюційних досліджень початку ХХ ст. характеризуються уже тенденціями поступового відходу від концепції «внутрішнього управління» («поліцейської діяльності»), що, у свою чергу, створювало необхідні передумови для розвитку наукових поглядів про управління закордонними справами, змушувало суттєво переосмислити та переглянути питання про доцільність включення управління закордонними справами до предмету адміністративного права, розгляду цього виду управління в межах відповідної навчальної дисципліни та дослідження адміністративно-правовою наукою. Зокрема, вже у працях А.І. Єлістратова, котрі, як вважається, завершили перехід від поліцейського до адміністративного права, наголошується на штучності відмежування управління закордонними справами від адміністративного права.

Список використаних джерел та посилань:

1. Андреевский И.Е. Полицейское право: В 2 т. – 2-е изд., испр. и доп. – СПб.: Типография В.В. Пратцъ, 1874. – Т. 1. Введение и часть первая, полиция безопасности. – 648 с.

2. Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. – 2-е изд., доп. – СПб.: Сенатская типография, 1908. – 552 с.

3. Белявский Н.Н. Полицейское право (административное право): Учебник. – 2-е изд., доп. – Юрьев: Тип. К. Маттисена, 1910. – 372 с.

4. Гессен В.М. Лекции по полицейскому праву. – СПб.: Север, 1908. – 196 с.

5. Назимов А.Е. Лекции по полицейскому праву. – Одесса: Тип. и Хромо-литогр. А.Ф. Соколовского, 1903. – 211 с.

6. Ивановский В.В. Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления). – 4-е изд., испр. и доп. – Казань: Тип. С.Т. Еремеева, 1911. – 506 с.

7. Елистратов А.И. Основные начала административного права. – М.: Изд. Г.А. Лемана, 1914. – 332 с.

ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ ВИЗНАЧЕННЯ КАТЕГОРІЇ «ДЖЕРЕЛА ПОЛІЦЕЙСЬКОГО ПРАВА»

Традиції вітчизняної адміністративно-правової думки сягають своїм корінням сивої давнини, але при цьому про початковий розвиток науки про внутрішнє управління, тобто адміністративне право, можливо говорити лише з моменту зародження поліцейського права. Дослідження джерел цієї галузі є, безперечно, актуальним і сьогодні, адже проведення ретроспективного аналізу надаватиме нам можливість вірно обґрунтовувати сучасне бачення основоположних категорій в адміністративному праві. Тому що, на нашу думку, тільки розібравшись в еволюції наукових думок, можливо зрозуміти, як ця категорія змінюється залежно від історичного етапу розвитку нашої країни, залежить від форми правління держави чи державного устрою та віддзеркалює стан праворозуміння у суспільстві. Як казав В. Гессен: «Лише в історичній перспективі визначається дійсне значення та дійсний розмір явищ і фактів суспільного життя» [1, с. 283].

Зазначимо, що для того, щоб визначити, що становило собою джерело права у певний проміжок часу, необхідно дослідити, що розумілося під самим правом. Доречною у цьому випадку є теза М.Й. Байтіна про те, що поняття права – це вихідне, ключове питання в теорії права. Від його вирішення безпосередньо залежить розуміння інших правових явищ – юридичної норми, джерел права, співвідношення права і закону, системи права і систематизації законодавства, законності й правопорядку, правопорушення і юридичної відповідальності [2, с. 67].

Наприкінці дев'ятнадцятого століття поліцейське право позиціонується як право внутрішнього управління, яке повинно сприяти економічному добробуту населення та його культурному розвитку. Але аналізуючи літературу того часу, можливо впевнено говорити, що в ньому яскраво виявився патерналізм, тобто контроль держави над людьми, а у суспільстві поліцейську діяльність асоціюють з примусовою діяльністю держави щодо забезпечення порядку та безпеки. Це пояснюється тим, що зароджується поліцейське право на теренах

самодержавної монархії – поліцейської держави з безмежною та одноособовою владою монарха. Для того, щоб зрозуміти, що становила собою поліцейська держава, звернемося до праці А.О. Євтихієва «Законная сила актов администрации», в якій він говорить про те, що є три або чотири стадії розвитку держави: поліцейська, конституційна, правова та культурна. При цьому вчений наголошує, що поліцейська держава вважала своєю метою опікування підданими, але для її досягнення вона нехтувала стійкістю правових норм. В інтересах загального блага, на думку представників поліцейської держави, можна завжди порушити закон [3, с. 9]. Тобто поліцейська держава – це та держава, де урядова опіка дістає вияв як безперечне втручання влади в усі сфери життя суспільства, де нехтуються права та свободи людини, де цілі виправдовують засоби. Ураховуючи це, поліцейське право – це галузь, що регулює владовідносини між державою та приватною особою, які побудовані вертикально: влада стосовно особи наділена безмежними правами та майже не має обов'язків, а особа наділена виключно обов'язками, зовсім не маючи прав на оскарження дій влади. В свою чергу джерела поліцейського права повністю відповідають такому розумінню поліцейського права та яскраво ілюструють відносини суспільства та держави.

Зауважимо, що розглядаючи цей період, ми не ототожнюємо поняття «джерело права» і «форма права», а говорячи словами Р.С. Мельника, наголошуємо, що форма права відповідає на питання, яким чином (у чому) фіксується, дістає зовнішнього вияву норма права, а джерело права відповідає на питання, звідки береться норма права [4, с. 89]. Ураховуючи це під джерелами поліцейського права розуміються чинники, що обумовлюють появу норм поліцейського права та впливають на їх зміну і припинення. Ми поділятимемо їх на два види: формалізовані та неформалізовані.

Формалізовані джерела поліцейського права – це норми поліцейського права, які дістали закріплення у формі юридичного акту, тобто є писаними. Зазначимо, що за часів поліцейської держави не існувало межі між законодавчою і виконавчою владою, тобто вся влада зосереджувалася в особі монарха. З огляду на це провести розмежування між різними юридичними актами та встановити їх співвідношення не є можливим. Всі вони були однаково обов'язковими для

виконання та набували характеру закону. Закони в свою чергу поділялися на два види: основні та звичайні. Основні ухвалювалися лише монархом, а звичайні – монархом разом із Державною радою [5]. Усі закони відповідно до ст. 53 Основних Законів 1892 р. приймалися у формі уложень, статутів, грамот, положень, наказів, інструкцій, маніфестів, указів тощо [6]. Тобто незалежно від форми, в якій діставали своє зовнішнє вираження норми поліцейського права, всі вони прирі-внювалися до закону, а їх існування повністю залежало від волі монарха.

Історії відома велика кількість актів, в яких містилися норми поліцейського права (закони) та які ми відносимо до формалізованих джерел поліцейського права, але найвідомішими з них були Статут про попередження та припинення злочинів, Положення про земську поліцію і Наказ чинам та служителям земської поліції. Всі формалізовані джерела після їх прийняття поміщувалися до відповідного тому Зводу законів Російської Імперії. А зважаючи на те, що поліцейське право регулювало різноманітні суспільні відносини, його норми були розкидані по всіх томах Зводу (у томах 1–2 була відображена організація поліцейських установ; у томах 6–7 викладалися закони благоустрою; у томах 8–14 – закони про безпеку). Як наслідок – формалізовані джерела поліцейського права характеризуються невизначеністю, численністю, відсутністю супідрядності та ієрархічності, адже акти, що видавалися монархом, Державною радою та іншими урядовими установами, не розмежовувалися та були однаковими за юридичною силою.

Але не всі норми поліцейського права містилися у формалізованих джерелах; частина з них не мали писаної форми та належали до **неформалізованих**. Так, П.М. Шеймін на один шабель з законами ставить звичаєві норми, розділяючи при цьому всі джерела поліцейського права на чотири групи та виділяючи звичаєве право. При цьому він пояснює, що як в державному праві, так і в галузі права управління виникають правові норми в силу звичаю. Та при цьому зауважує, що звичаєве право, як правило, застосовується там, де відсутні норми позитивного закону [7, с. 372]. З викладеного випливає, що так зване звичаєве право (норми звичаю та традиції) безперечно мало місце серед джерел поліцейського права. Це пояснюється тим, що на

той час діяльність, пов'язана з внутрішнім управлінням, була недостатньо нормативно врегульована та залишала місце для норм звичаю та традиції. Тобто ці норми застосовувалися там, де існували прогалини у позитивному праві.

Розглядаючи питання неформалізованих джерел поліцейського права, вважаємо за необхідне як окремий їх вид виділяти *розсуд монарха* та представників, які діяли від його імені. Безперечно, у дореволюційній науковій літературі цьому питанню не приділяється достатньої уваги, а розсуд монарха не аналізується як джерело поліцейського права. Але при цьому А.І. Єлістратов писав, що відносини між приватною особою та представниками влади, зокрема поліцією, визначалися повністю на розсуд влади, від якої залежало, дозволити чи ні пересічному громадянину виїхати до іншої місцевості (паспортна система), поширити ту чи іншу думку (цензура). Крім того, вимоги представників влади не підлягали судовій перевірці на предмет їх обґрунтованості, а за їх невиконання до особи миттєво застосовувався примус, межі якого визначалися на власний розсуд [8].

Також А.І. Єлістратов, як і інші правники цього періоду, зазначав, що після революційних подій 1905 р. значення юридичних норм, формою зовнішнього вияву яких були закон та указ, у сфері регулювання відносин між правлячою владою та пересічним громадянином важко переоцінити, оскільки замість стихійності, невизначеності та нестійкості, котрим визначається розсуд, громадянин отримує в нормах права вигоди у вигляді більшої обдуманості, визначеності, твердості [8, с. 3]. З 1905 р. розсуд перестає мати вирішальне значення у внутрішньому державному управлінні, проте до цього часу він мав таке значення. Зауважимо, що монарх та представники, які діяли від його імені, були звільнені від правових обмежень та могли на власний розсуд приймати будь-яке рішення в сфері управління, що, на їх думку, є найкращим. Тобто їх розсуд фактично був тим фактором, який обумовлював появу, зміну чи припинення норм права у сфері управління, був неписаним (неформалізованим) джерелом поліцейського права.

Цей факт пояснюється тим, що поява такої форми правління, як абсолютна монархія, обґрунтовувалася природнім правом та теорією суспільного договору. Монарху, в свою чергу, надавалося абсолютна

влада над народом – його підданими з метою забезпечення загального блага. Як наслідок – у такій державі розсуд монарха та його представників мав абсолютний характер. І якщо, аналізуючи формалізовані джерела поліцейського права, ми говоримо про те, що всі вони мали рівну юридичну силу, так званий «розсуд монарха» безперечно стояв вище, тому що своїм рішенням він міг скасувати чи змінити будь-яку писану норму права стосовно конкретної особи чи конкретної ситуації.

Підсумовуючи, зазначимо, що поліцейське право як першооснова адміністративного права виникає на теренах абсолютної монархії, поліцейської держави. Відносини між державою та особою в такій країні будуються виключно на підпорядкуванні (владовідносини), тому тут немає розуміння таких понять, як законність, правомірність, верховенство закону та права. У свою чергу поліцейське право яскраво відображає цей стан владовідносин держави та суспільства та до найдрібніших подробиць регламентує життя і поведінку своїх підданих. Зважаючи на це **джерела поліцейського права** – це писані та неписані загальнообов’язкові норми права, за допомогою яких державна влада здійснювала безпосереднє управління суспільством шляхом докладної регламентації економічних, фізичних та духовних інтересів підданих та визначення для них інструкцій та правил поведінки в указаних сферах.

Список використаних джерел та посилань:

1. Гессен В.М. Главные моменты юридического развития России в XIX в. // Право. – 1901. – № 6. – С. 281–298.
2. Байтин М.И. Сущность права (современное нормативное правовое понимание на границе двух веков). – Саратов: СГАП, 2001. – 416 с.
3. Евтихийев А.О. Законная сила актов администрации. – Люблин: Губернская типография, 1911. – 60 с.
4. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. – К.: Ваіте, 2014. – 376 с.
5. Верхоланцева Т.Ю. Формы нормативно-правовых документов Российской империи XIX – начала XX вв.: на основе анализа запро-

сов Центра правовой информации РГБ [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://rumchten.rsl.ru>

6. Основные государственные законы 1892 г. // Свод законов Российской империи. – 1892. – Т. 1. – Ч. 1.

7. Антологія української юридичної думки: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова) та ін. – Том 5. Поліцейське та адміністративне право / Упорядники: 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.

8. Елистратов А.И. Основные начала административного права. – М., 1914. – 333 с.

ЧУПРИС Ольга Ивановна
*доктор юридических наук, профессор,
заведующая кафедры государственного управления
Белорусского государственного университета*

О РАЗВИТИИ НАУЧНЫХ ВЗГЛЯДОВ НА СИСТЕМУ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Вопрос о системе административного права является открытым в юридической науке ввиду наличия множества норм административного права, отсутствия их должной систематизации на законодательном уровне, обусловленных широтой и многоуровневостью предмета административного права.

На постсоветском пространстве наибольшее распространение получила точка зрения, сложившаяся в административно-правовой науке в советское время, о делении административного права на Общую и Особенную части. Согласно ей, в Общую часть входят нормы о государственном управлении, функциях, формах и методах его осуществления, правовом положении субъектов административного права, административно-правовых режимах, государственной службе, обеспечении законности и дисциплины в государственном управлении, ответственности в административном праве, включая административную ответственность, и административном процессе, включающем процесс привлечения к административной ответственности. Особенная часть административного права охватывает нормы, предназначенные для регулирования отношений, возникающих в различных сферах государственной жизни.

Встречались и оригинальные точки зрения о развитии системы административного права. В частности, К.С. Бельский обосновывал необходимость строить административное право, опираясь на функциональный критерий трехуровневости предмета административного права: государственно-управленческие отношения, полицейские отношения, отношения в области административной юстиции [1, с. 5–11]. Ю.А. Тихомиров предлагал отказаться от традиционного деления отрасли на Общую и Особенную части «ввиду их слабой нормативной структурированности» [2, с. 23] и позднее, в курсах административного права, включал Особенную часть этой отрасли в институт

«Механизм административно-правового регулирования». В то же время Ю.Н. Старилов отмечал необходимость не столько отказа от Особенной части, сколько ее дальнейшего развития на основе выделения новых подотраслей: строительного права, административно-хозяйственного права, дорожного права, образовательного права и др. [3, с. 340–343]. Полагаем, что данные правовые образования являются дочерними по отношению к административному праву, а специальные законодательные акты, принятые по вопросам регулирования указанных отношений (например, в Республике Беларусь – Кодекс об образовании), содержат значительное количество административно-правовых норм.

Ученые Республики Беларусь с момента обретения Республикой Беларусь независимости также обращали свои взгляды на основной проблемный вопрос административного права – о его системе. Так, белорусский ученый А.Н. Крамник с начала 2000-х годов высказывал точку зрения о том, что административное право – это только управленческое право [4, с. 3, 4]. Его мнение поддерживалось рядом белорусских ученых, научные позиции которых развивались в направлении доказательства наличия в белорусской системе права нескольких самостоятельных отраслей права: административного права, административно-деликтного права и административно-деликтного процессуального права и административно-исполнительного права по делам об административных правонарушениях.

В белорусской юридической науке последовательно в течение ряда лет обосновывалось, что понимание административного права, сложившееся с советского времени, охватывает своим предметом несколько разнородных групп общественных отношений: управленческих, отношений по поводу административных правонарушений (деликтов), процессуальных отношений по поводу привлечения к административной ответственности и исполнения наложенных административных взысканий. Как известно, подобная разнородность предмета не характерна для отраслей права. Она может встречаться лишь в отраслях законодательства, отражением системы которых служит система законодательства.

Современное законодательство Республики Беларусь разделяет управленческую деятельность и деятельность по привлечению к

административной ответственности, что отражается во вступивших в силу в 2007 году Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях (КоАП) и Процессуально-исполнительном кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях (ПИ-КоАП).

Одновременно с разработкой данных кодексов в Республике Беларусь велась работа по подготовке Кодекса о государственном управлении.

В связи с указанными процессами и по итогам научной дискуссии большинство административистов Республики Беларусь сошлись во мнении о необходимости признания под административным правом собственно управленческого права. Данная позиция нашла отражение и в учебных планах учреждений высшего и среднего специального образования, ведущих подготовку по юридическим специальностям. Административно-деликтное право и процессуально-исполнительное право вошли в учебные планы в качестве самостоятельной дисциплины с 2013 года.

Одновременно подверглась некоторому пересмотру и система административного права Республики Беларусь. В настоящее время она также включает Общую и Особенную части. Общая часть содержит нормы, регламентирующие сущность государственного управления как сферы административного права, общие вопросы правового статуса его субъектов (исключая правовой статус конкретных субъектов и их групп), государственную службу, административные производства и административно-правовые режимы, способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении. Особенная часть охватывает нормы, регламентирующие порядок осуществления государственного управления его субъектами – носителями управленческих полномочий:

– на республиканском уровне: об управленческих полномочиях Президента Республики Беларусь и его аппарата, правовом статусе Совета Министров Республики Беларусь и порядке его управленческой деятельности, о республиканских органах государственного управления, подчиненных Совету Министров Республики Беларусь (понятие, система, внутренняя структура, формы работы и управленческой деятельности, звенность в системах, возглавляемых республи-

канскими органами государственного управления, сферы их деятельности, а также всю Особенную часть традиционно воспринимаемой системы административного права – управление отдельными сферами и отраслями государственной жизни);

– на местном уровне: понятие, система органов местного управления, их правовой статус и порядок осуществления государственного управления.

Таким образом, современное административное право Республики Беларусь основывается на монистическом подходе к его предмету, охватывающему правовые отношения, возникающие исключительно по поводу государственного управления (системы его органов и механизма его реализации), развивая при этом сложившуюся в юридической науке его институциональную систему.

Список использованных источников и ссылок:

1. Бельский К.С. О системе административного права // Государство и право. – 1998. – № 3. – С. 5–11.

2. О некоторых актуальных проблемах административного права // Государство и право. – 1997. – № 6.

3. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права: В 3 т. – Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – М.: Изд-во «НОРМА», 2002. – С. 340–343.

4. Крамник А.Н. Курс административного права Республики Беларусь. – Мн.: Тесей, 2002. – 608 с.

ШАРАЯ Анна Анатоліївна
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри цивільного права
юридичного факультету
Запорізького національного університету

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: ДОСЛІДЖЕННЯ У ВІТЧИЗНЯНІЙ ДОКТРИНІ

Дослідження особливостей будь-якої правової категорії або суспільного явища завжди має ґрунтуватися, насамперед, на вивченні їх історіографії, яка дозволяє проаналізувати теоретичні позиції в різні історичні періоди, виокремити їх особливості, простежити їх взаємозв'язок із суміжними категоріями, відзначити вплив історичної епохи на їх формування. Не будуть винятком у такому випадку і принципи адміністративного права, дослідження особливостей яких нерозривно пов'язане з їх історіографією у вітчизняній доктрині. Навряд чи хто зможе заперечити фундаментальне значення принципів як універсальних положень, відображених в нормах права та обов'язкових для всіх суб'єктів адміністративного права. Найважливіше значення принципів адміністративного права полягає в тому, що вони є базисом для побудови моделі суспільних відносин в адміністративно-правовій сфері, основою для нормотворення.

Таким чином, враховуючи неоціненне значення принципів адміністративного права для останнього загалом, і для кожного його інституту окремо, слід розглядати історіографію їх дослідження у вітчизняній доктрині у такому порядку:

- початкові дослідження принципів адміністративного права;
- становлення і розвиток дослідження принципів адміністративного права;
- визначення етапів дослідження принципів адміністративного права;
- тенденції дослідження принципів адміністративного права.

Початкові дослідження принципів адміністративного права.

Історія дослідження принципів адміністративного права нерозривно пов'язана з історією самого адміністративного права, оскільки формування окремої самостійної галузі права передбачає наявність основних

ідей, на яких вона вибудовується. Не викликає сумнівів те, що адміністративне право як галузь і його принципи формувалися одночасно. З урахуванням галузевих досліджень можна стверджувати, що зародження основ адміністративного права (а відтак – і його принципів) як складової частини поліцейського права відбувається в часи Давнього Сходу (Вавилон, Єгипет, Індія) та Київської Русі. В.К. Колпаков, докладно досліджуючи генезис інституалізації адміністративного права, стверджує, що остаточна трансформація старого поліцейського права в нову галузь – адміністративне право пов'язується із працями А.І. Єлістратова [1, с. 137], у часових рамках – це початок ХХ століття, коли безпосередньо принципи адміністративного права не досліджувалися вченими-адміністративістами, проте поява і становлення галузі адміністративного права не могла відбуватися хаотично, безпідставно.

Становлення і розвиток дослідження принципів адміністративного права. Адміністративне право як досить мобільна галузь права не перебувала в статичному стані, а досить динамічно розвивалася. Відображення сказаного можна знайти в становленні адміністративного права радянського періоду, для якого притаманною була орієнтація на державу («людина для держави»), а центральною категорією, відповідно, – державне управління. Це вплинуло і на вивчення принципів: в літературі радянського періоду зустрічається формулювання «принципи державного управління» замість «принципи адміністративного права» (хоча це не ототожнює категорії «державне управління» й «адміністративне право»), наприклад, у підручниках І.М. Пахомова [2, с. 49–84], А.Є. Луцьова [3, с. 3], Г.І. Петрова [4, с. 3–12] та інших.

Кінець ХХ століття ознаменувався розпадом СРСР, набуттям Україною незалежності й нової орієнтації адміністративного права. Тепер, на відміну від радянської моделі, в центрі суспільних відносин, які врегульовані адміністративним правом, перебуває не держава, а людина («держава для людини»), що не могло не вплинути на особливості принципів адміністративного права. У цей період Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко висловлюють думку про те, що основні ознаки адміністративного права України пов'язані саме з його принципами, які недостатньо висвітлені в теорії адміністративного права [5, с. 30], хоча ще і зустрічаються випадки дослідження принципів державного управління [6, с. 29–31].

Необхідно також зосередити увагу на сучасних доктринальних працях, які з огляду на кардинальний перегляд предмета адміністративного права відображають реальну позицію науки адміністративного права щодо її принципів. Поняттю, особливостям, характеристиці принципів присвячені відповідні розділи в підручниках і навчальних посібниках Т.О. Коломоєць [7], С.Г. Стеценка [8], В.В. Коваленка [9] та ін. Підтвердженням підвищеного інтересу до питань принципів адміністративного права є монографія Т.О. Коломоєць і П.О. Баранчика «Принципи адміністративного права» [10], в якій докладно розглянуті історичні аспекти становлення принципів адміністративного права, їх поняття й особливості, характеристика на основі авторської класифікації, перспективи вдосконалення.

Визначення етапів дослідження принципів адміністративного права. Так, розглянувши напрями історіографії дослідження принципів адміністративного права у вітчизняній доктрині, можна запропонувати узагальнений підхід до формулювання етапів такого дослідження:

- початковий етап – початок XX століття, характеризується відсутністю спеціальних доктринальних досліджень, проте становленням адміністративного права і, відповідно, його принципів (формується базис для досліджень);

- радянський етап – середина XX століття, характеризується «державно-управлінською» спрямованістю, в доктринальних працях, як правило, досліджуються принципи державного управління;

- етап незалежності – кінець XX століття, характеризується спрямованістю адміністративного права на людину, її інтереси, права, свободи, в доктринальних працях, як правило, досліджуються безпосередньо принципи адміністративного права;

- сучасний етап – початок XIX століття, характеризується переглядом предмета адміністративного права, його принципів, підвищеним інтересом з боку вчених-адміністративістів.

Тенденції дослідження принципів адміністративного права. О.І. Миколенко звертає увагу на велику кількість змін, що відбулися у зв'язку з переходом України від командно-адміністративної системи управління до управління в умовах ринкової економіки, на бурхливий розвиток суспільних відносин в країні і національного законодавства, на зв'язок правозастосовних проблем з невизначеністю теоретичних питань і стверджує, що першочерговим завданням науки адміністра-

тивного права є розвиток систематизованої теорії адміністративного права [11, с. 142]. Слід погодитися з цим твердженням і додати, що невід’ємною частиною розвитку систематизованої теорії адміністративного права є дослідження його принципів, у тому числі у ретроспективному аспекті, що дозволяє простежити динаміку досліджуваної категорії й розглянути тенденції на майбутнє.

Список використаних джерел та посилань:

1. Колпаков В.К. Адміністративне право: генезис інституалізації // Вісник Запорізького національного університету. – 2012. – № 1(І). – С. 130–139.
2. Пахомов И.Н. Советское административное право. Общая часть: Учебник для студентов юридических специальностей вузов УССР. – Львов: Издательство Львовского университета, 1962. – 295 с.
3. Административное право / Под ред. А.Е. Лунева. – М.: Юридическая литература, 1967. – 604 с.
4. Петров Г.И. Советское административное право. Часть общая. – Л.: Издательство ЛГУ, 1960. – 298 с.
5. Адміністративне право України: Підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
6. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України: Навчально-методичний посібник. – Вид. 2-ге, перероб. і доп. – Одеса: Юридична література, 2002. – 107 с.
7. Коломоець Т.О. Адміністративне право України: Підручник. – К.: Істина, 2012. – 528 с.
8. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: Навчальний посібник. – 3-є вид., перероб. і доп. – К.: Атіка, 2011. – 624 с.
9. Курс адміністративного права України: Підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та ін.; за ред. В.В. Коваленка. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
10. Коломоець Т.О., Баранчик П.О. Принципи адміністративного права: Монографія. – Запоріжжя: Поліграфічний центр «Сору Арт», 2012. – 203 с.
11. Миколенко О.І. Теорія адміністративного права: минуле, сучасність і майбутнє // Публічне право. – 2011. – № 2. – С. 136–142.

ШИШКА Юлія Михайлівна
аспірант кафедри адміністративного права
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

РОЗВИТОК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ РЕКЛАМНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Актуальність теми дослідження обумовлена відсутністю опублікованих наукових праць, у яких ґрунтовно досліджувалася б тема історії адміністративно-правового регулювання рекламної діяльності в Україні. Аналіз цього питання допоможе звернути увагу громадськості на важливі історичні факти, переосмислити позиції вчених щодо розвитку адміністративно-правового регулювання рекламної діяльності в Україні.

Як слушно зауважив у своєму виступі, присвяченому двадцять п'ятій річниці незалежності України, Президент Петро Порошенко: «Нашій незалежності двадцять п'ять років, але нашій державності – тисячоліття». Тож досліджуючи адміністративно-правове регулювання рекламної діяльності в Україні, ми аналізуватимемо не лише короткий період нашої історії, що розпочався у 1991 р. з проголошенням незалежності України, а всю історію України – Русі.

Відомо, що історія українського народу почалася задовго до створення нами своєї держави – Київської Русі. Однак виходитимемо з того, що **адміністративно-правове регулювання відносин до створення держави є неможливим. Це, на нашу думку, є особливістю адміністративного права порівняно з двома іншими фундаментальними галузями – кримінальним та цивільним. Адже видається цілком можливим формування основ кримінального, та й навіть цивільного права до створення певним етносом своєї держави, проте аж ніяк не адміністративного.**

Не викликає жодних сумнівів те, що під поняттям «рекламна діяльність» потрібно розуміти людську активність у сфері замовлення, виготовлення або розповсюдження реклами. Відповідно до ст. 1 Закону «Про рекламу» реклама – це інформація про особу чи товар, розповсюджена в будь-якій формі та в будь-який спосіб і призначена

сформувати або підтримати обізнаність споживачів реклами та їх інтерес щодо таких особи чи товару [1]. Враховуючи наведене законодавче визначення, поняття реклами для цілей цієї статті розумітиметься широко й не обмежуватиметься лише комерційною рекламою.

Вивчення історії Середньовічної України, в тому числі Київської Русі, є ускладненим. Це пов'язано з тим, що письмових історичних джерел цього періоду України залишилося вкрай мало. Одним з основних історичних джерел цього періоду є літописи, однак жоден давньоруський літопис не зберігся в оригіналі. Водночас доведено, що в тих копіях, які дійшли до наших днів, є багато підробок та дописувань. Як зазначає Н.Д. Кальницька, головним недоліком літописів є можливість існування підробок, відносна суб'єктивність авторів або людей, які замовили написання твору [3].

Незважаючи на це, здійснення рекламної діяльності на території Київської Русі не викликає жодних сумнівів. Вбачається, що спершу рекламу як інструмент почали використовувати представники публічної адміністрації (точніше – світської влади) та представники церкви. Перші, очевидно, використовували її для підтримки свого статусу та поширення влади, другі – для просування та популяризації власної релігійно-ідеологічної концепції.

Так, наприклад, у Повісті минулих літ описується, що Володимир, бажаючи, щоб народ прийняв християнство, відправив посланців по всьому місту, наказуючи: «Хто не прийде завтра ранком на річку – чи багатий він чи вбогий, старець (нищ) чи робітник, – той стане противний мені» [2]. У тому самому літописі описується, що коли стало ясно, що Володимир збирається змінити віру в своїй державі, то до нього з інших країн почали приїжджати послы, рекламуючи релігії свого народу.

Паралельно у середньовічній Україні розвивалася, звісно, і комерційна реклама, замовниками якої були торговці.

З того, що Володимир відправив по місту посланців, які переказували його волю, ми можемо зробити висновок, що в Україні існував інститут, подібний до інституту глашатаїв у Західній Європі. Глашатаї вперше з'явилися ще в Стародавньому Римі. Вони голосно викрикували або зачитували оголошення в місцях скупчення народу. Саме їх називають першими професійними рекламістами. Вважають, що

їхні викрики щодо найважливіших подій дня стали основою назви власне явища «реклама»: латинське дієслово «*resclame*» означає викрикувати [4, с. 89].

На території сучасної України аж до початку XVIII ст. фактично єдиним типом комерційних комунікацій залишалася словесна реклама, а її домінувальне значення зберігалось до початку XIX ст.

У вітчизняній історії мав місце період занепаду рекламної діяльності, що був пов'язаний з приходом до влади більшовиків та націоналізацією підприємств, у зв'язку з чим необхідність у рекламі зникла. За О.Р. Шишкою, реклама в радянські часи була переведена на публічні засади. Зміст і завдання реклами змінилися, набувши політичного спрямування. Вже на 14-й день після перемоги Жовтневої революції – 20 листопада 1917 р. – декретом «Про запровадження державної монополії на оголошення» реклама була монополізована державою. Монополія запроваджувалася на друкування платних оголошень для кіосків, контор та інших установ. Відповідно до цього декрету майно всіх рекламних приватних агентств підлягало конфіскації. Кілька років реклами як такої не існувало, за винятком політичної реклами. Радянська влада використовувала її з метою партійної пропаганди, мобілізації в Червону армію, підняття морального духу армії, збору коштів і пожертвувань тощо [7, с. 26].

Однак це не означає, що протягом всього «радянського» періоду в Україні не було реклами та не здійснювалося її правового регулювання. У 1935 р. Наркомат внутрішньої торгівлі СРСР видав постанову «Про використання методів реклами для розширення товарообороту». Відповідно до цієї постанови було створено контору «Торгреклама», яка займалася популяризацією товарів на внутрішньому ринку. Інше об'єднання – «Зовнішторгреклама» – поширювало інформацію про радянські товари на зовнішньому ринку. Реклама того часу була переважно простою та короткою: «Літайте літаками Аерофлоту!», «Пийте Радянське Шампанське!», «Відпочивайте в здравницях Криму!». Вона не пропонувала робити вибір у конкурентній боротьбі, не спонукала витратити гроші на конкретний товар, носила переважно інформаційно-рекомендаційний характер [4, с. 94].

Значні зміни в рекламній діяльності були викликані «перебудовою», що почалася в СРСР у 1985 р. Закон СРСР «Про кооперацію»

(1988 р.) практично вперше з часів НЕПу повернув у правову сферу приватнопідприємницьку діяльність. 1989 р. організація «Главкоопторгреклама» перетворилася на Рекламно-видавниче виробниче об'єднання «Інформреклама» Центрсоюзу. Цей перехід призвів до значних змін в організації рекламної діяльності. Централізована рекламна служба міністерств та відомств розпалася – рекламні організації та підприємства були перетворені на рекламно-інформаційні агентства, а рекламні фірми – на контори з переважно акціонерними формами правління [5, с. 32–33].

Аналіз радянського періоду історії розвитку рекламної діяльності загалом свідчить про відсутність у законодавстві норм, які безпосередньо були б спрямовані на регулювання відносин у сфері реклами. Більшість норм про рекламу мали відомчий характер та приймалися для розв'язання конкретних завдань, що стояли перед торговими відомствами [4, с. 95].

В Україні, Росії, Білорусії та інших постсоціалістичних країнах після розпаду Радянського Союзу розвиток рекламного ринку поживився.

Як слушно зазначає А. Черемнова, першою серйозною спробою правового регулювання реклами та протидії недобросовісній конкуренції стало прийняття Закону «Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності» від 18 лютого 1992 р., у якому забороненою недобросовісною конкуренцією були визнані замовлення, виготовлення, розміщення або розповсюдження юридичними й фізичними особами реклами, яка не відповідає вимогам чинного законодавства України і може завдати шкоди громадянам, установам, організаціям та державі (ст. 7). Ця норма була підставою для діяльності Антимонопольного комітету України із захисту від недобросовісної конкуренції у сфері реклами, запобігання і припинення неналежної реклами, здатної ввести її споживачів в оману або завдати їм шкоди, що у 1992 – 1995 рр. було доволі поширеним явищем [6, с. 11].

Наступним етапом у формуванні правової бази вітчизняного рекламного законодавства став Указ Президента України «Про заходи щодо запобігання недобросовісній рекламі та її припинення» від 5 грудня 1994 р. Указ містив спеціальні положення щодо регулювання

рекламної діяльності, встановлював деякі жорсткі обмеження стосовно реклами.

Першим комплексним нормативним актом вищої юридичної сили став Закон «Про рекламу» від 3 липня 1996 р., чинний і досі. Його засади відповідають загальноєвропейським та міжнародним принципам правового регулювання рекламної діяльності. Також в Україні діють багато інших законів, що стосуються рекламної діяльності, але це питання для них не є основним. Це – закони «Про телебачення та радіомовлення», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про туризм», «Про вибори народних депутатів України», «Про захист прав споживачів» тощо. Крім того, діють численні підзаконні акти, в яких регулюються окремі питання у сфері рекламної діяльності.

Список використаних джерел та посилань:

1. Про рекламу: Закон України від 3.07.1996 р. № 270/96-ВР [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/270/96-%D0%B2%D1%80>

2. Галицько-Волинський літопис / Пер. Теофіль Коструба. – Львів, 1936. – Ч. I. – С. 24–44 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://izbornyk.org.ua/kostruba/gvl02.htm>

3. Кальніцька Н.Д. Історичні джерела у вивченні міжкнязівської дипломатії Русі доби феодального дроблення [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/e-journals/Nvdu/2010_1/10knnddfp.htm

4. Микитенко Л.А. Адміністративно-правове регулювання рекламної діяльності в Україні: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2008. – 201 с.

5. Филатова О.А. Гражданско-правовые особенности рекламы в Интернете: Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. – М.: Российский государственный институт интеллектуальной собственности (РГИИС), 2003. – 164 с.

6. Черемнова А.І. Правове регулювання комерційної реклами в Україні: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. – Одеса, 2000. – 173 с.

7. Шишка О.Р. Договір на створення та розповсюдження реклами: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. – Харків, 2005. – 216 с.

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

ВИКОРИСТАННЯ НАУКОВОЇ СПАДЩИНИ Ю. ПАНЕЙКА ПРИ ВИКЛАДАННІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ДИСЦИПЛІН В УКРАЇНІ З ЧАСУ ПРОГОЛОШЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ

Наукова спадщина професора Юрія Панейка до цього часу в Україні залишається переважно невідомою. Основним фактором, що спричинив таку ситуацію з доробком одного з найвидатніших вчених-адміністративістів Східної Європи ХХ століття, стали політичні чинники, адже вчений свого часу творив у різних державах і не міг повністю оминати політичної складової правового регулювання. Як наслідок, це ставало причиною несхвалення і прямого замовчування праць професора Юрія Панейка представниками влади і науки інших держав, які діяли в подальші історичні періоди на цих територіях. Це призвело до того, що навіть праці, які містили виключно техніко-юридичний аналіз, також здебільшого вилучалися з наукового обігу.

Другим фактором, який навіть сьогодні дещо ускладнює вивчення наукової спадщини професора, є мовний фактор. Юрій Панейко писав принаймні трьома мовами, в хронологічному порядку це: німецька, польська та українська, що й досі впливає на поширення ідей, викладених в його публікаціях. Увесь час його активної наукової діяльності можна з певним рівнем умовності поділити на чотири періоди:

- 1) австрійський (до початку Першої світової війни), в якому були опубліковані перші наукові праці, переважно німецькою мовою;
- 2) польський (часів існування Другої Речі Посполитої), в якому професор Юрій Панейко (*Jerzy Panejko*) написав більшість своїх праць польською мовою;

3) окупаційний (під час окупації Польщі та України фашистською Німеччиною), під час якого професор повернувся до написання праць німецькою мовою;

4) еміграційний (після завершення Другої світової війни), протягом якого професор Ю. Панейко працював в Українському Вільному Університеті в Мюнхені і писав українською мовою, щоправда, із чималою кількістю полонізмів.

Тож рівень забуття наукової спадщини професора Юрія Панейка зумовлений також і мовним фактором. І саме відповідно до цього фактора відрізняється ступінь ознайомлення з працями професора науковців, викладачів та студентів Польщі та України.

Загалом не буде перебільшенням стверджувати, що станом на сьогодні рівень знань про праці Юрія Панейка у Польщі є вищим. Зокрема, у переважній більшості польських підручників з адміністративного права найвідоміша його праця *Geneza i podstawy samorządu Europejskiego* згадується при викладі суб'єктів публічного адміністрування як класична праця у сфері самоврядування [1, с. 126]. З іншого боку, написані тогочасною українською мовою публікації останнього еміграційного періоду творчості професора практично не відомі польському читачеві.

Стан ознайомлення з працями Юрія Панейка серед українських науковців залишається нижчим, і це було зумовлено як малодоступністю першоджерел, так і, знову ж таки, мовним фактором. На жаль, в жодному з сучасних українських підручників з адміністративного права, в тому числі у найновішому підручнику *Загальне адміністративне право* [2], прізвище професора та його внесок у адміністративно-правову науку навіть не згадуються. Фактично єдиним винятком в українському контексті є перевидання у Львові в 2002 р. первинно опублікованої в Мюнхені в 1963 р. монографії Ю. Панейка *Теоретичні основи самоврядування* [3], яке дуже швидко розійшлося серед фахівців, незважаючи на лінгвістичні особливості авторського викладу.

З іншого боку, лекції професора Панейка з науки адміністрації та адміністративного права, перший варіант яких було опубліковано у Вільнюсі (Wilno) в 1929 р. польською мовою, а через два десятиліття чималою мірою оновлено та видано українською в Авгсбурзі у 1949 р. [4], до цього часу були практично невідомі переважній більшості ук-

раїнських адміністративістів. Авторів цих рядків пощастило: завдяки тодішньому завідувачу кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Львівського університету Петрові Стецюку, який привіз назване видання з Мюнхену, перше ознайомлення з лекціями Ю. Панейка відбулось уже всередині 90-х років минулого століття. Незважаючи на те, що перша спроба перевидання їх не була успішною, й лише через двадцять років науковці України зможуть вивчати їх докладніше, зазначимо позитиви ознайомлення з названим курсом лекцій навіть обмеженою кількістю адміністративістів. Без перебільшення можемо стверджувати, що прочитання та вивчення цих лекцій професора Ю. Панейка сформувало у мене основи розуміння адміністративного права у загальноєвропейській традиції, що істотно відрізнялось від курсу радянського адміністративного права, яке ми вивчали на юридичних факультетах, переважно не розуміли і намагались забути відразу після складання іспиту з відповідної навчальної дисципліни.

Поза тим, прочитання лекцій професора Ю. Панейка та наступне вивчення суті та призначення адміністративного права, а також структури відповідної навчальної дисципліни в університетах розвинутих держав дозволило певною мірою вплинути на навчальний процес. Як наслідок, в середині 2000-х років на юридичному факультеті Львівського університету було істотно переформатовано програму базового курсу адміністративного права. Після того, уже в 2010-х роках базовані на поглядах Ю. Панейка ідеї з цієї програми *pro bono publico* обговорювались та передавались авторам Модельних програм з адміністративного права та адміністративної юстиції, які розроблялись за ініціативи Координатора проектів ОБСЄ в Україні.

Конкретизуючи попередню тезу, наведемо структуру видання лекцій професора Ю. Панейка *Наука адміністрації й адміністративного права* та їх відображення у сучасних програмах з адміністративного права. Авторський виклад починається зі спроби окреслення поняття адміністрації як ключового в адміністративно-правовій науці. І зараз, через понад півстоліття, ми починаємо вивчення курсу адміністративного права з вивчення базового поняття публічної адміністрації, яке завдяки органу законодавчої влади України до цього часу за-

лишається переважно доктринальним та відсутнє в позитивному законодавстві.

Після цього Ю. Панейко переходить до з'ясування суті адміністративного права, його основних ідей та джерел цієї галузі публічного права. Ці частини відповідають традиційним уже темам в сучасних курсах адміністративного права: предмет правового регулювання, принципи адміністративного права та його джерела. Після цього висвітлюються окремі адміністративно-правові інститути, зокрема:

- організація адміністрації, в тому числі самоврядування (відповідно, сьогодні – органи публічної адміністрації);
- форми адміністративної чинності, насамперед адміністративний акт (зараз – форми (інструменти) діяльності публічної адміністрації);
- адміністративне поступування (зараз – адміністративна процедура);
- адміністративне судівництво (зараз – адміністративне судочинство як один з видів контролю над публічною адміністрацією).

Поряд з цим окремі теми за Ю. Панейком не знайшли повного відображення в сучасних програмах курсів із загального адміністративного права. Це стосується, наприклад, аналізу таких понять, як адміністративна політика та поліція.

Дещо підсумовуючи ці короткі тези, зазначимо, що ідеї, викладені в лекціях з науки адміністрації та адміністративного права професора Ю. Панейка, не втратили своєї актуальності і в сучасних умовах. Їх перевидання, безперечно, є неординарною подією для українських адміністративістів, яким повертається одне з першоджерел. На нашу думку, ознайомлення із змістом цієї та інших праць професора Ю. Панейка є необхідною складовою вивчення адміністративного права та науки публічної адміністрації, яка навіть у вищих навчальних закладах України до цього часу називається наукою державного управління.

Поряд з цим ідеї професора Ю. Панейка можуть і повинні використовуватись також:

- у нормотворчій діяльності – усіма особами, залученими до творення як законів, так і підзаконних нормативно-правових актів у

сфері адміністративного-правових відносин, на центральному та місцевому рівнях;

– у правозастосовній діяльності – публічними службовцями та суддями адміністративних судів, що розглядають адміністративні справи.

На ролі наукової спадщини професора Ю. Панейка для науки адміністративного права та осіб, які мають науковий ступінь чи вчене звання із цієї спеціальності в Україні, додатково навіть не наголошуємо, адже вивчення праць цього, безперечно, класика адміністративно-правової науки вважаємо необхідним в цьому випадку а priori.

Список використаних джерел та посилань:

1. Prawo administracyjne / Pod redakcją Zygmunta Niewiadomskiego. – Warszawa: LexisNexis, 2013. – 350 s.
2. Загальне адміністративне право: Підручник / За заг. ред. І.С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – 568 с.
3. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. – München, Verlag «Biblos», 1963. – 194 с.
4. Панейко Ю. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина. – Авгсбург, 1949.

ЮШКЕВИЧ Олена Геннадіївна
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри загальноправових дисциплін
Харківського національного університету
внутрішніх справ

ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ ЧАСІВ ГЕТЬМАНЩИНИ

Враховуючи загальновизнане визначення «публічна адміністрація» та аналізуючи правові акти, видані під час формування Української національної держави у 1648–1654 рр. (Козацької держави), можна зробити висновок, що складовими елементами системи публічної адміністрації у вказаний історичний період виступають добре відомі два терміни: «публічне управління» та «місьцеве самоврядування». Таким чином, органи публічної влади, що здійснюють виконавчорозпорядчу діяльність, та органи місцевого самоврядування, що розв'язують значну частину місцевих справ, управляють ними в інтересах суспільства та формуються навколо органів виконавчої влади, є одним цілим, системою публічної влади, яка здійснює адміністративно-управлінські функції, а основні складові частини такої системи доповнюють та взаємодіють одна з іншою з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства [1].

До публічної адміністрації Козацької держави слід віднести, насамперед, систему органів публічної влади, які мали три рівні: генеральний, полковий і сотенний. Перший складали вищі органи державної влади та управління: вищі колегіальні органи – Генеральна (військова) рада, рада старшини, гетьман як глава держави і генеральний (гетьманський) уряд. Другий – полкові козацькі ради, полковники, полкові уряди. Третій – сотенні козацькі ради, сотники, сотенні уряди. У великих містах управління здійснювали магістрати, в малих (привілейованих) – отамани, у звичайних містах – обрані городові, а в селах – сільські отамани. Відповідно вибудовувалася й розгалужена судова система державних судів: сотенних, полкових судів (колегій) і генеральний суд; станових та спеціальних судів [2, с. 81].

Окремо слід згадати про управлінський апарат Гетьманщини, що його складали посадовці, які набули практики в козацькому війську або в польських державних установах, здобули загальну освіту в

братаських школах, Києво-Могилянській академії чи Львівському колегіумі, – як, наприклад, Б. Хмельницький. Помітну роль у підготовці кадрів для адміністративно-судових і фінансових органів відіграла генеральна військова канцелярія, де набували спеціальних знань і практики майбутні адміністратори, дипломати, юристи.

До органів місцевого самоврядування як публічної адміністрації Козацької держави належали полкові та сотенні козацькі ради, які обирали полкову та сотенну старшину, відповідні уряди, а також виборні особи в містах і селах.

Полкові та сотенні козацькі ради, особливо у перший період національно-визвольної боротьби, спочатку теж мали значні владні повноваження щодо вирішення місцевих справ, козацького самоврядування. Вони приймали або санкціонували прийняття найголовніших рішень з місцевих питань, контролювали їх виконання, рішуче протистояли сваволі полковників і сотників, могли усунути їх з посади.

Полковник очолював обрану раду полкової старшини та уряд, до якого входили писар, обозний, осавул, хорунжий, суддя, виконував функції воєначальника, цивільного адміністратора, головного судді. За таким самим принципом обирались і діяли сотенні ради при сотнику, сотенна адміністрація: писар, осавул, хорунжий; судові функції виконував городовий отаман.

Містами управляли виборні міські старшини, а в селах – сільські отамани. У великих привілейованих містах влада належала магістратам, а у дрібних із таким самим статусом міста правили отамани з виборними особами від міського населення.

Система управління у містах залежала від їх статусу. Великі міста користувалися Магдебурзьким правом, яке надавалось або підтверджувалося гетьманськими універсалами та указами царського уряду. Але поряд з магістратами в них діяли ще й полкові чи сотенні уряди. Козацька старшина, постійно втручаючись в справи міста, звужувала сферу міського самоврядування. Значна кількість міст мала статус ратушних, тобто вони не користувалися Магдебурзьким правом і ще більше залежали від козацької адміністрації. У деяких містах органи самоврядування виникали й функціонували на базі специфічного українського міського права (місцевих статутів), яке істотно трансформувало норми магдебурзького права відповідно до місцевих вимог [3, с. 263].

Підсумовуючи слід сказати, що за формою правління ця Українська національна держава була республікою з найвищим органом влади – загальновійськовою радою. Другою за значенням владною структурою була Рада генеральної старшини. Функції виконавчого органу виконував Генеральний уряд. Його обирали разом із гетьманом на військовій раді. Центральне місце в усій системі органів нової влади посідав гетьман. У період Визвольної війни ним був Богдан Хмельницький, з ім'ям якого пов'язані саме буття України, її вихід на арену світової історії, першопочатки становлення сучасної політичної української нації.

Список використаних джерел та посилань:

1. Кравцова Т.М., Солонар А.В. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 522–525.
2. Гончаренко В.Д. Історія держави і права України: Підручник. – К.: Атіка, 2013. – 704 с.
3. Іванов В.М. Історія держави і права України: Підручник. – К.: КУП НАНУ, 2013. – 892 с.

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

ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА ЙОГО ТРАНСФОРМАЦІЯ НА ОСНОВІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ

Упродовж останнього десятиліття питання регулювання державної служби в Україні набуло неабиякої актуальності. З його вирішенням пов'язують низку інших, серед яких – запобігання і протидія корупції та підвищення якості надання адміністративних послуг населенню. З 1 травня 2016 р. набрав чинності новий Закон України «Про державну службу», прийнятий 10 грудня 2015 р. і підписаний 31 грудня 2015 р. Президентом України. Він ознаменував новий виток в історії державної служби в Україні – демократичну трансформацію інституту.

Україна отримала тяжкий спадок від радянського минулого у регулюванні державної служби. Історія формування державної служби відтворювала суперечливу історію самої держави. Радянський період державної служби можна охарактеризувати наступними ознаками:

- відсутність єдиної ідеології у дослідженнях державної служби, існування галузевого підходу у наукових вченнях щодо проблем державної служби, що порушувало системність і цілісність дослідження цього явища;

- утвердження у науці адміністративного права двох підходів у визначенні державної служби – широкого і вузького, які порушували системність у регулюванні державної служби,

- заперечення специфіки державної служби, порівняно з іншими формами праці; як наслідок – переваги у регулюванні державно-службових відносин належали нормам трудового права.

Безперечно, складність розвитку державної служби була пов'язана з відсутністю спеціального правового регулювання відносин державної служби. Пріоритетним у призначенні на посади держа-

вної служби були не професійні якості, а приналежність до «партійної номенклатури».

Радянський період мав негативні наслідки для усіх інститутів адміністративного права. Як слушно про цей період зазначав В.Б. Авер'янов, характерною ознакою для адміністративного права була «істотна деформація його ролі» – адміністративне право перетворилося на «право примусу» [1, с. 225]. Оновлений погляд на суспільну цінність адміністративного права став початком реформування інститутів, серед яких – і інститут державної служби.

Прийняття Закону України «Про державну службу» 1993 р. стало початком врегулювання державно-службових відносин. Однак цей Закон відображав радянські підходи у розумінні державної служби, виходячи, зокрема, з вузького підходу щодо розуміння державної служби, внаслідок чого частина державно-службових відносин залишились поза межами регулювання цього Закону. При регулюванні питань дисциплінарної відповідальності й підстав звільнення з державної служби законодавець надав перевагу нормам трудового права. Такий підхід породжував певний конфлікт норм публічного і приватного права у регулюванні державно-службових відносин, що суперечило європейському підходу, згідно з яким державна служба (як правило, законодавство ЄС виходить з поняття *public service* – *публічна служба*) є інститутом адміністративного права.

Демократичні процеси у суспільстві зумовили необхідність оновлення інституту державної служби. З цього приводу І.Б. Коліушко висловив думку про те, що виникла потреба у виробленні нової управлінської ідеології, спрямованої на формування готовності управлінського персоналу до прийняття рішень та підвищення особистої відповідальності з орієнтацією на служіння інтересам суспільства [2, с. 85].

Науковці-адміністративісти обґрунтовували публічно-правовий характер відносин, які виникають у зв'язку з прийняттям, проходженням і припиненням державної служби та статусом державного службовця. Було визнано, що до предмету адміністративного права належать відносини, які виникають з питань державної служби чи служби в органах місцевого самоврядування [1, с. 293].

Наукові позиції неодноразово відображалися у законопроектах про державну службу, державну службу в органах виконавчої влади, у тому числі були викладені у положеннях Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. Однак дата набрання чинності постійно відкладалась і в кінцевому підсумку Верховна Рада України 10 грудня 2015 р. прийняла новий Закон «Про державну службу», який набув чинності з 1 травня цього року.

Закон визначив зміст поняття «державна служба» через конкретизацію завдань і функцій держави; визначив сферу дії цього Закону. У ньому були закріплені принципи, які відображають європейські стандарти державної служби, зокрема верховенства права, доброчесності, ефективності, політичної неупередженості, стабільності. Паралельно хочеться згадати, що у Додатку до Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи № R (2000) 10 «Модельний кодекс поведінки публічних службовців» згадано про ці принципи, наприклад, щодо діяльності публічного службовця в «політично нейтральній манері і неперешкоджання законній політиці, рішенням чи діям публічної влади» (ч. 2 ст. 4), «бути чесним, безстороннім та ефективно виконувати свої обов'язки» (ч. 3 ст. 5), не завдавати своїми діями шкоди будь-якій особі, групі чи органу (ст. 6), не допускати конфлікту інтересів (ст. 8) тощо.

При врегулюванні питань статусу державного службовця і проходження державної служби також були враховані європейські стандарти, а саме положення Додатку до Рекомендації № R (2000) 6 Комітету міністрів Ради Європи про статус публічних службовців у Європі, зокрема щодо відкритого конкурсу і рівного доступу до державної служби, гарантій при переведенні державного службовця на іншу посаду чи місце роботи, дисциплінарного провадження, яке має відбуватися за принципами законності і змагальності.

Важливим стало визнання державної служби публічно-правовим інститутом і закріплення пріоритету норм адміністративного права у регулюванні відносин державної служби. Державна служба є різновидом публічної служби. Саме про її зв'язок з публічною адміністрацією згадував Юрій Панейко у своїй праці «Наука адміністрації й адміністративного права» [3, с. 49]. Незалежно від того, характеризувати публі-

чну службу в організаційно-структурному чи у функціональному аспекті, йтиметься про класичний інститут адміністративного права.

Новий Закон «Про державну службу» 2015 р. зумовив потребу в оновленні норм, які регулюють порядок вступу і проходження державної служби, і наслідком цього стало прийняття низки актів Кабінетом Міністрів України та Національним агентством з питань державної служби України.

Попри окремі зауваження до Закону «Про державну службу», зокрема щодо існування колізії у регулюванні питань патронатної служби (ст. 3 і ст. 92), відсутності визначеності окремих термінів (наприклад, «посадова особа»), варто позитивно оцінювати нове законодавство.

Відтак, сьогодні можна констатувати, що **визначальним для інституту державної служби стало:**

- визнання пріоритету адміністративно-правового регулювання відносин державної служби;
- урахування європейських стандартів у регулюванні проходження державної служби і етики поведінки державних службовців;
- орієнтація на підвищення вимог щодо професійної підготовки і особистих якостей осіб, які претендують на державну службу, а відтак – визнання конкурсу основним способом вступу на державну службу;
- проведення розмежування посад державної служби від політичних посад і закріплення на рівні закону принципу політичної неупередженості;
- сприяння стабільності державної служби;
- закріплення гарантій при проходженні державної служби;
- підвищення службової культури та особистої мотивації державного службовця у результатах виконання завдань і функцій;
- посилення особистої відповідальності державного службовця за здійснення службових повноважень і дотримання службової етики шляхом уніфікації норм про дисциплінарну відповідальність державного службовця.

Список використаних джерел та посилань:

1. Авер'янов В.Б. Вибрані наукові праці / Упорядники: О.Ф. Андрійко (керівник колективу), В.П. Нагребельний, Л.Є. Кисіль, Ю.С. Пе-

дько, В.А. Дерещ, А.А. Пухтецька, А.В. Кірмач, Л.В. Люлька; за заг. ред. Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійко. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. – 448 с.

2. Коліушко І. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: Монографія. – К.: Факт, 2002. – 260 с.

3. Панейко Ю. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина. – Авґсбург, 1949. – 213 с.

Dr Beata BARAN
mgr Katarzyna Południak-Gierz,
Uniwersytet Jagielloński

THE HISTORY OF ACCESS TO PUBLIC INFORMATION – POLISH REGULATIONS IN THE CONTEXT OF EUROPEAN TRADITIONS

Although the importance of access to public information in European legal systems has been already noticed in the Age of Enlightenment, initiatives to assure compliance with that principle are still being undertaken. The aim of the paper is to present the legal context of the emergence of the principle, its evolution and dissemination in European tradition. Analysis includes history of Polish regulation on the access to information.

access to public information, human rights, European law, Polish law, Swedish law

I. Importance of access to public information in modern European legal systems

This year the passage of 250 years of the world's first freedom of information law is to be celebrated in Finland and Sweden [1]. Over decades, the principle of access to public information has evolved and gained recognition globally, appearing in the Universal Declaration on Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights and in more than 70 national legal systems [2, 3]. It has been argued that access to public information is of fundamental importance for democracy and the rule of law. However, it is underlined that the enactment of the freedom of information laws is not sufficient. Changes in legal systems must be combined with broad promotion of the principle of administration and government openness. Social awareness should be fomented and the legal grounds as well as technical procedures ought to be founded. Facing the challenges of the contemporary world, we should learn from the European experiences and let those inspire us, to continue working for the citizens' right to know.

II. Beginnings of the institution

The emergence of freedom of information legislations held place in Sweden. It was a response for the secrecy surrounding government policy and decision making processes as well as corruption, that appeared in 17th century, following the death of Charles XII of Sweden. During that period the importance of the Riksdag increased and, subsequently, conflicts between the four chambers of parliament grew stronger. The political censorship process became especially severe, endangering both: freedom of expression and access to the information on the State. «All writing about the foundations of affairs of the state had so far been banned in Sweden, literally all writing, also with pen on paper, not just the publishing of ideas. If one was discovered in possession of forbidden materials, no explanations that it was written for oneself only the most in a letter to a friend were of any help» [3, 21].

Yet, on 2 December 1766 the Freedom of the Press Act was issued [3, 21], abolishing the censorship of printed publications (with exclusions of academic and theology subjects) and guaranteeing public access to official documents. The freedom to print and disseminate materials about the government, courts, and parliament was assured. Hence, according to § 10 of the Act, the citizens were granted access to official documents: «Free access should be allowed to all archives, for the purpose of copying such documents in loco or obtaining certified copies of them».

Afterwards, the main principles of the Freedom of the Press act were included in the four fundamental laws [4] that form Swedish Constitution. The provisions contained in the Freedom of the Press Act on the right to obtain official documents were supplemented by The Public Access to Information and Secrecy Act [5]. Nowadays, the principle of access to public information consists of various rights:

- access to official documents;
- freedom of expression for officials and others;
- right to communicate and publish information;
- open access to court hearings;
- public access to meetings of decision-making assemblies;

In this manner, the principle of access to public information is defined by rights that are easy to exercise and protect.

III. Right to information in the European tradition

The emergence of the principle of access to public information on the European ground is closely related to environmental issues. In 1996, the Parliamentary Assembly of the Council of Europe declared that open access to public information had to be viewed as a basic human right [6]. What did induce the aforementioned view was the disaster of Chernobyl in 1986.

The problem of transparency of administrative bodies proceedings' has also been noticed and, as a result, Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, usually known as the Aarhus Convention, was signed (25th June 1998). The document was prepared under the coordination's of the United Nations Economic Commission for Europe. The Convention adopts a universal approach and tends to focus on interactions between the society public and public authorities. Transparency consists of three pillars of it: access to information, public participation in decision making and access to justice.

Also in 1998, the problem of the right to access to public information was discussed before the European Court of Human Rights. In the *Guerra v. Italy* case the Court underlined that if the residents that the fact of living in an area which might be influenced by high risk manufacture and (this area) become highly polluted but the authorities do not disclose information on the aforementioned circumstances, it could be viewed as a violation of Article 8 (right to respect private and family life, home and correspondence) of European Convention of Human Rights. Some judges in that very Grand Chamber's judgment [7] stated that the right to access to public information can be protected under Article 10 (right to freedom of expression and information) of the Convention (in other circumstances).

In the European Union legal system the right of access to documents of institutions, bodies, offices and agencies of the Union, regardless of the recording method, is guaranteed in the Article 42 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union and in the Article 15 of the Treaty on the Functioning of the European Union. Moreover, a specified regulation concerning public access to European Parliament, Council and Commission documents was introduced by Regulation (EC) № 1049/2001 of the European Parliament and the Council of 30 May 2001[8].

In the Council of Europe system, in 2009, the Convention on Access to Official Documents was opened for signature, and is to come into force.

IV. Two-stage transposition of access to information in Poland

Polish regulations on access to public information date back to 1997. In 1997 the current Constitution of the Republic of Poland came into force. In Article 61 it is stated that The right to obtain information shall ensure access to documents and entry to sittings of collective organs of public authority formed by universal elections, with the opportunity to make sound and visual recordings. Moreover, the Constitutional provision mandates the Parliament to enact a law setting out this right.

The execution of the Constitutional delegation took place in 2001, when the Act on Access to Public Information [9] was issued. Reasons behind the implementation of such a regulation in to the Polish legal system were to assure: citizens access to information on the affairs of the state, local government and public institutions; their right to access and read the contents of official documents; the right to copy and consolidate in other forms the content of state documents and the right of access to meetings of the collective bodies of public authority [10]. Ratio legis of the Act stems from the principle of citizen participation in public life and the principle of social control [11, 35]. Those regulations allow to fulfil a constitutional guarantee of openness of public administration, sometimes known as transparency [12, 37].

In Polish legal system public information is any information about public affairs within the meaning of the Act and is available subject to the terms and procedures set forth in this Act [on Access to Public Information] (Article 1).

It is essential that the right to access to public information includes: obtaining public information, insight into (access) the official documents and access to meetings of the collective bodies of public authority (Article 3.1).

According to the Constitution, public authorities, economic self-government bodies and professional bodies representing the State Treasury are obligated to make public information available to citizens. The Act on Access to Public Information broadens the scope of application of

Constitutional provisions granting the right to access to public information to «everyone».

V. Conclusion

The principle of access to information has evolved: firstly seen as an instrument of fight against corruption then became one of the guarantees of the rule of law. Scandinavian legal solution has been adopted by EU legislator, and subsequently, transferred into national legal systems. Nowadays, access to information plays a significant role in the process of democratization of society. It is also considered essential for the existence of the rule of law system.

List of resources and links:

1. Finland was part of Sweden at the time, the anniversary of the Freedom of The Press Act of 1766 is being celebrated in both countries.
2. Freedom of Information: A Comparative Legal Survey, T. Mendel, Second Edition, UNESCO: Paris, 2008.
3. The World's First Freedom of Information Act – Anders Chydenius' Legacy Today, Anders Chydenius Foundation 2006.
4. Act of Succession, Freedom of the Press Act, Instrument of Government, Fundamental Law on Freedom of Expression.
5. Public Access to Information and Secrecy Act. Information concerning public access to information and secrecy legislation, etc, Ministry of Justice 2009.
6. PACE resolution № 1087 (1996) on the consequences of the Chernobyl disaster.
7. Grand Chamber judgment on application № 14967/89.
8. Regulation (EC) № 1049/2001 of the European Parliament and the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents.
9. Journal of Laws of 2001, № 112, Item 1198.
10. The Sejm Paper № 2029, 30 June 2000.
11. B. Baran, Wybrane zagadnienia z problematyki udostępniania informacji publicznej w trybie wnioskowym (w:) Aktualne problemy postępowań w administracji publicznej, red. G. Krawiec, Sosnowiec 2013.

12. B. Baran, K. Południak, Informacja publiczna jako res popouli a dane chronione – pomiędzy zasadą transparentności a koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa państwa i obywatela (w:) Informacja – dobro publiczne czy prywatne?, red. A. Czerwiński, A. Jańczyk, M. Krzesaj, Opole 2016.

**ZNACZENIE OSOBOWOŚCI PUBLICZNOPRAWNEJ
JEDNOSTEK SAMORZĄDU W KONCEPCJI J. PANEJKI,
A WSPÓŁCZESNE ROZUMIENIE TEGO POJĘCIA
W ORZECZNICTWIE I DOKTRYNIE PRAWA POLSKIEGO**

Streszczenie

Profesor Jerzy Karol Panejko negował dopuszczalność przyznania osobowości publicznoprawnej strukturom samorządu, wskazując na jego zależność od państwa jako wyłącznego kreatora zadań samorządu, któremu nie mogły przeciwstawiać się jednostki samorządu, a tym bardziej mieszkańcy owych jednostek. Współcześnie w nauce polskiej także nie ma zgody co do uznania osobowości publicznoprawnej samorządu, aczkolwiek wydaje się przeważać stanowisko o posiadaniu przez jednostki samorządu własnych publicznych praw podmiotowych, których nawet władza ustawodawcza nie może negować. Jednym z takich praw jest samodzielność samorządu i z niej wywodzona jest konstrukcja osobowości publicznoprawnej jednostek samorządu. Osobowość publicznoprawna stanowi także emanację upodmiotowienia wspólnoty samorządowej.

słowa kluczowe (j. polski):

samorząd terytorialny, prawo publiczne, podmiotowość publicznoprawna, samodzielność, decentralizacja, publiczne prawa podmiotowe

słowa kluczowe (j. angielski):

local self-government, public law, status of public law, independence, decentralization, rights of public subjectivity

I. Wprowadzenie

Samorząd terytorialny stanowi najistotniejszy element decentralizacji administracji publicznej. Powinien on posiadać pewne niezbywalne cechy, które umożliwiają określenie go mianem samorządu. Do nich należy zaliczyć posiadanie osobowości prawnej.

II. Znaczenie osobowości publicznoprawnej wg. prof. J. Panejki

Prof. J. Panejko był bez wątpienia jednym największych luminarzy nauki prawa, zapisując na trwale swoje dokonania w zakresie szeregu dyscyplin prawnych, w tym nauki o samorządzie terytorialnym. Był On autorem jednej z ciekawszych definicji samorządu terytorialnego, zgodnie z którą samorząd stanowi opartą o przepisy ustawy zdecentralizowaną administrację państwową, wykonywaną przez lokalne organy, niepodległe hierarchicznie innym organom i samodzielne w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego [1]. Podstawowymi elementami tej definicji były: wykonywanie administracji państwowej (aspekt materialny) i decentralizacja administracji państwowej (aspekt formalno-organizacyjny). Z drugiego elementu (formalno-organizacyjnego) wynikały takie cechy samorządu jak: niezawisłość i samodzielność. Samodzielność prof. J. Panejko definiował jako realizację przez organy samorządu terytorialnego zadań w granicach prawa w sposób nieskrępowany wskazówkami i poleceniami innych organów publicznych [2].

Profesor Jerzy Panejko kreśląc istotę samorządu, zwrócił także uwagę na kwestię posiadania przez samorząd osobowości publicznoprawnej. Wydaje się, że prof. J. Panejko nie różnicował podmiotowości i osobowości publicznoprawnej, traktując oba pojęcia bardziej jako synonimy. Zasadniczo negował potrzebę przyznawania osobowości publicznoprawnej jednostkom samorządu terytorialnego podnosząc, że taka osobowość (publicznoprawna) nie mogłaby stanowić źródła wykorzystywania funkcji publicznych i nie mogła służyć jako podstawa do wnioskowania o jakimkolwiek zakresie odrębności jednostek samorządu od państwa [1]. Wskazywał, że osobowość prawna w strukturze organizacyjnej gminy nie odgrywa istotnej roli, ponieważ przyznanie osobowości prawnej organom administracji państwowej jest irrelewantne. Istotniejsze znaczenie przyznawał prof. J. Panejko jedynie osobowości prywatnoprawnej, natomiast odmawiał takiego znaczenia w zakresie prawa publicznego twierdząc, że przy wykonywaniu władzy państwowej obojętnym jest przymiot osobowości prawnej, ponieważ taka władza zawsze jest wykonywana w imieniu państwa [1]. Samorząd terytorialny stanowił organ państwa powołany do wykonywania ustawowo określonej części administracji państwowej [1].

Ewentualne spory między samorządem a organem administracji rządowej traktował tylko jako spory kompetencyjne, a nie spory między dwoma odrębnymi podmiotami prawa (gminą i państwem) [2]. Prof. J. Panejko wyraźnie przy tym akcentował, że przyznanie jednostkom samorządu osobowości publicznoprawnej musiałoby wynikać z posiadania przez taki samorząd publicznych praw podmiotowych, które stanowiłyby podstawę konstruowania określonych praw wobec innych podmiotów w sferze prawa publicznego, a tym samym także wobec państwa. Nie było to jednak dopuszczalne, bo tylko państwo poprzez swoje organy władzy ustawodawczej posiada pełnię praw do regulowania porządku prawnego zgodnie ze swoją wolą i nikt (także samorząd terytorialny) nie może mu się przeciwstawiać [1]. Nawet gdyby przyznać istnienie owych «publicznych praw podmiotowych» jednostek samorządu, to stanowiły one synonim ochrony norm kompetencyjnych przyznanych samorządowi.

Przedstawione poglądy na temat osobowości publicznoprawnej nie było powszechnie akceptowane przez przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego i prawa samorządu terytorialnego okresu dwudziestolecia międzywojennego i to mimo tego, że ówczesny ustawodawca wyraźnie przyznawał osobowość publicznoprawną jednostkom samorządu [2].

III. Współczesne rozumienie osobowości i podmiotowości publicznoprawnej samorządu

Współczesna doktryna prawa publicznego różnicuje pojęcie osobowości publicznoprawnej i podmiotowości publicznoprawnej [2].

Zasadniczo powszechnie przyjmuje się, że podmiotowość publicznoprawna obejmuje każdy podmiot, któremu prawo publiczne przyznaje prawa lub nakłada obowiązki [3]. Takimi podmiotami prawa publicznego są, między innymi organy jednostek samorządu terytorialnego.

Natomiast co do pojęcia osoby prawa publicznego (osobowości publicznoprawnej) w istocie nadal toczy się spór w nauce polskiej. Podobnie jak w nauce okresu dwudziestolecia międzywojennego, część przedstawicieli doktryny wskazuje, że jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość publicznoprawną, a część neguje taką możliwość.

Przede wszystkim należy wskazać, że nie ma zgody co do tego, jak definiować osobę prawa publicznego. Według jednego z poglądów osobowość publicznoprawna oznacza posiadanie praw i obowiązków «w ogóle», a nie poprzez szczegółowe wyliczenie. Podnosi się, że tylko wtedy dany podmiot staje się osobą prawa publicznego, gdy powołując się jedynie na swoją osobowość może podejmować działania. Skoro samorząd terytorialny może podejmować działania tylko na podstawie wyraźnego wyliczenia kompetencji zawartych w ustawach, to nie przysługuje mu przymiot osobowości publicznoprawnej [3].

Niektórzy definiują pojęcie osobowości publicznoprawnej poprzez takie jej atrybuty jak (przykładowo): ustawowa podstawa do udziału w sprawowaniu władzy publicznej, działanie z mocy prawa we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, posługiwanie się władztwem administracyjnym, zaspokajanie interesu publicznego [3].

Mimo przytoczonych powyżej argumentów, wydaje się jednak, że przeważa stanowisko o zaliczaniu jednostek samorządu terytorialnego do kategorii osób prawa publicznego i to pomimo braku wyraźnego uregulowania tej kwestii w obowiązującym prawie [3]. Pogląd ten wywodzony jest z treści art. 165 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym samodzielność jednostek samorządu podlega ochronie prawnej i ta norma konstytucyjna stanowi podstawę konstruowania osobowości publicznoprawnej jednostek samorządu terytorialnego. Samodzielność jest przy tym zaliczana do kategorii publicznych praw podmiotowych samorządu, określająca wzajemne relacje między jednostką samorządu a państwem. Co istotne, to samorządowi terytorialnemu, a nie administracji rządowej, przypisuje się posiadanie własnych praw podmiotowych. Wyraźne zaakcentowanie samodzielności samorządu jako publicznego prawa podmiotowego znosi tę granicę, której nie chciał przekroczyć prof. J. Panejko. O ile w okresie dwudziestolecia międzywojennego traktował On samorząd jako w pełni zależną od państwa strukturę wykonującą administrację państwową, o tyle współcześnie zależność ta jest inaczej opisywana. Właśnie poprzez przyznanie samodzielności w Konstytucji, państwo (rozumiane jako władza ustawodawcza – parlament) nie może doprowadzić do zniesienia samorządu lub pozbawienia samorządu istotnej części zadań publicznych. Gdyby takie działania podejmowała władza ustawodawcza, to wówczas

jednostki samorządu terytorialnego mogłyby przeciwstawić się państwu (władzy ustawodawczej) i domagać się wycofania państwa z tak uchwalanego prawa. Tym samym to, co prof. J. Panejko uważał *a priori* za wykluczone (przeciwstawianie się samorządu wobec państwa), współcześnie jest jednym z atrybutów samodzielności samorządu.

Zwolennicy przyznania osobowości publicznoprawnej jednostkom samorządu terytorialnego definiują to pojęcie jako prawo tych jednostek do wykonywania zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność danego podmiotu. Jak podkreśla się, przymiot osobowości publicznoprawnej dotyczy wykonywania przez organy jednostki samorządu wszystkich zadań (własnych i zleconych przez administrację rządową) i to niezależnie od tego, że zasady odpowiedzialności odszkodowawczej (cywilnoprawnej) będą zróżnicowane w zależności od charakteru zadań. Rudymentarnym atrybutem tak pojmowanej osobowości publicznoprawnej jest zdolność do czynności prawnych w zakresie prawa administracyjnego. Niewątpliwie wzmacnia ową osobowość publicznoprawną także odrębna podmiotowość prywatnoprawna.

Upatrując podstawy konstruowania osobowości publicznoprawnej w konstytucyjnej zasadzie samodzielności samorządu, Trybunał Konstytucyjny określił granice (ramy) owej samodzielności. Oczywistym jest bowiem stwierdzenie, że niezależnie od posiadania atrybutu odrębnej osobowości, samorząd terytorialny nie może być rozumiany jako twór całkowicie autonomiczny i niezależny od państwa. Trybunał Konstytucyjny wyróżnił dwa aspekty samodzielności samorządu terytorialnego: aspekt negatywny i pozytywny. Samodzielność samorządu w aspekcie negatywnym oznacza wolność organów samorządu od arbitralnej ingerencji ze strony innych organów władzy publicznej. Wszelkie formy ingerencji w każdą sferę działania jednostek samorządu terytorialnego muszą być zgodne z Konstytucją, określone przez ustawy i uzasadnione koniecznością zapewnienia ochrony wartości konstytucyjnych.

Natomiast samodzielność w aspekcie pozytywnym oznacza możliwość swobodnego wyboru działań podejmowanych do realizacji zadań publicznych (np. w zakresie uchwalania statutu, wyboru organów, stanowienia prawa miejscowego, uchwalania budżetu i w prowadzeniu

gospodarki finansowej), przy czym granice tej swobody także wyznacza Konstytucja oraz ustawy parlamentu. Konstytucyjnie chroniona sfera samodzielności w aspekcie pozytywnym kończy się tam, gdzie zaczynają się konstytucyjnie chronione prawa i interesy obywateli. Samodzielność w ujęciu pozytywnym zostaje znacząco ograniczona w sferze wykonywania władztwa publicznego (np. wydawania decyzji administracyjnych), bowiem organy samorządu nie mogą kierować się interesem tych jednostek ani realizować celów samodzielnie wyznaczonych przez te jednostki, ale muszą bezstronnie uwzględnić i wyważyć – zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie zasadami konstytucyjnymi i ustawowymi – wszystkie prawnie doniosłe interesy ogólnospołeczne i indywidualne, stosownie do wagi tych interesów ustalonych na gruncie konstytucyjnego systemu wartości. W tym zakresie samodzielność oznacza przede wszystkim samodzielne stosowanie prawa przy założeniu kontroli instancyjnej i sądownoadministracyjnej oraz wyłączenie innych form ingerencji w wydawanie decyzji administracyjnych przez organy jednostek samorządu terytorialnego.

IV. Zakończenie

Zagadnienia osobowości publicznoprawnej jednostek samorządu nadal budzą kontrowersje i – jak dotychczas – nierozwiązany spór w tym zakresie, toczony przez prof. J. Panejkę, uwidoczniał się także współcześnie, po reaktywowaniu samorządu w Polsce.

Definiowanie osobowości publicznoprawnej zmieniło się w czasie wraz ze zmianą zapatrywania na samą koncepcję samorządu. Mimo, że istotą samorządu tak w okresie dwudziestolecia międzywojennego w Polsce, jak i współcześnie jest decentralizacja, to jednak zupełnie odmiennie interpretuje się potrzebę wyposażenia jednostki samorządu w osobowość publicznoprawną. Traktując, jak wskazywał na to prof. J. Panejko, samorząd przede wszystkim jako formę realizacji zadań publicznych (państwowych), negowano przyznawanie samodzielności samorządowi oraz praw samym członkom takiej wspólnoty samorządowej. Prawo członka gminy do udziału w samorządzie traktował prof. J. Panejko jako jedynie obowiązek publiczno-prawn. Współcześnie upodmiotowienie wspólnot samorządowych stanowi normatywnie konieczny warunek uznania danej struktury za samorząd. Każda jednostka samorządu to

wspólnota jej mieszkańców, wyposażona w prawa. Zapewnienie niezbywalnego prawa członkom wspólnoty do decydowania o sprawach lokalnych stanowi jedno z uzasadnień przyznania jednostkom samorządu osobowości publicznoprawnej. Przecistawianie interesów członków takiej wspólnoty, a tym samym także i samej wspólnoty samorządowej wobec interesów reprezentowanych przez administrację rządową, staje się jak najbardziej dopuszczalne.

Konkludując należy stwierdzić, że wydaje się przeważać we współczesnej doktrynie prawa polskiego koncepcja przyznawania jednostkom samorządu przymiotu osobowości publicznoprawnej, uzasadniając to zarówno konstytucyjnie zabezpieczoną sferą samodzielności samorządu, wykonywaniem przez organy samorządu zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, a także upodmiotowieniem wspólnoty samorządowej tworzonej przez jej mieszkańców.

Wykaz źródeł:

1. J. Panejko, *Geneza ...* s. 118.
2. Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, wyd. 2, Wilno 1934.
3. P. Lisowski, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, pod red. B. Jaworskiej-Dębskiej i R. Budzisa, Warszawa 2016 r. s. 24–25.
4. Wachholz Sz., *Istota i prawo związków publicznych*, Warszawa 1928.

Prof. dr hab. Jarosław DOBKOWSKI
kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i
Nauki o Administracji Wydziału Prawa i Administracji UWM w Olsztynie
(Polska)

METODOLOGIA JERZEGO KAROLA PANEJKI

Profesor Jerzy Karol Panejko (1886–1973) nie był zwolennikiem tzw. synkretyzmu metodologicznego. W swoich dociekaniach wychodził z wyraźnych stanowisk i stosował przejrzyste i jednolite metody badawcze. W ocenie Wacława Brzezińskiego (1900–1987) Jerzy Panejko bazował na ówczesnie nowych zdobyczach nauki prawa publicznego.

W toku aktywności twórczej Prof. Panejko wypracował swój własny – swoisty sposób poznania naukowego. Swoje ustalenia co do treści pojęć prawnych, w szczególności istoty samorządu czynił stosując oryginalną metodę analityczną – indukcji funkcjonalnej. W ogólnym założeniu takie podejście do poznania naukowego polega na wysnuwaniu wniosków ogólnych z wielu spostrzeżeń szczegółowych. Ze względu na daleko posuniętą generalizację tego stwierdzenia jest to jednak w tym przypadku konstatacja zupełnie niewystarczająca, czy wręcz myląca.

Jego uczeń – Jerzy Starościak (1914–1974) na temat tego sposobu badania naukowego pisał następująco: *«Dla posiadania prawidłowego poglądu na każdą instytucję prawną nie wystarczy opieranie się tylko o samo >>istnienie<< przepisu. Trzeba znać jego stosowanie, trzeba znać również samo funkcjonowanie instytucji. Jest to metoda pozwalająca uzyskać rzeczywisty, realny obraz badanej instytucji prawnej»* [1].

We wcześniejszym opracowaniu Jerzy Starościak wskazywał, że choć wymaga ona istnienia bardzo poważnych warunków to pozwala przeprowadzić badanie ściśle prawnicze, wychodzące od normy prawnej ku pojęciom ogólnym; dedukcja natomiast zrazu naraża się zarzut *petitio principii*, albowiem stanowi sposób rozumowania z góry w dół, zakładający istnienie jakichś zasad ponad porządkiem prawnym [1].

Inny Jego uczeń – Władysław Kawka (1908–1992) w swojej pracy doktorskiej pt. *Policja w ujęciu historycznym i współczesn* [2]. na kanwie rozważań dotyczących istoty policji czyniąc zastrzeżenia metodologiczne stwierdzał, że naukowa konstrukcja pojęcia policji, która nie odpowiada strukturze normatywnej, może być narażona na zarzut niezgodności z

rzeczywistą kategorią pojęciową, ustaloną przez porządek prawny [3]. Przyjmował tym samym sposób badania instytucji prawnych preferowany przez swojego mistrza.

Z podobnych założeń metodologicznych wychodzili inni uczniowie Profesora Jerzego Panejki z okresu wileńskiego, w szczególności: Henryk Dembiński (1908–1941), autor klasycznej pracy pt. *Osobowość publiczno-prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej* [3].

Sam Jerzy Panejko nie uważał, żeby obok teoretyczno-prawnego pojęcia mogło istnieć różniące się od niego jakieś pozytywno-prawne pojęcie [3]. Nie był przy tym formalistą, ale wybitnym dogmatykiem prawa administracyjnego. W Jego przeświadczeniu o istocie danego pojęcia decydować miała bowiem treść, a nie formalno-prawna nazwa. Uważał też, że dogłębnie analizując prawo pozytywne osiągnie się poszukiwany zakres pojęcia prawnego, które będzie równocześnie określeniem i naukowym i pozytywno-prawnym. Według Niego należy właśnie do tego dążyć, gdyż inaczej tak teoretyk prawa, jak i praktyk administratywista czy sędzia znajdzie na bezdrożu, którego należy bezwzględnie unikać.

Na kanwie określenia istoty samorządu uczył: «Ażeby uzyskać teoretyczno-prawne pojęcie samorządu, oparte na realnych podstawach, nie możemy iść ani za wzorem rozmaitych publicystów, wyprowadzających swe teorie w drodze apriorystycznych dowolnie skonstruowanych dedukcji myślowych, nie dających się doświadczalnie sprawdzić, ani tym mniej za tymi, którzy pojęcie i istotę samorządu wyprowadzić chcą z nazwy «samorząd», a więc z ukutego sztucznie techniczno-prawnego terminu. Naukowe osiągnięcie pojęcia prawnego samorządu, nie może być niczym innym, jak tylko w drodze indukcji osiągniętym uogólnieniem empirycznie zbadanych norm prawa pozytywnego. Gdy wyjdziemy poza metodę indukcyjną, gdy będziemy posługiwać się cechami, które nie dadzą się doświadczalnie wynaleźć w materiale prawnym, wtedy zejdziemy z płaszczyzny naukowej i wejdziemy w dziedzinę prawa naturalnego lub ukrytych tendencji politycznych» [3].

«Gdy postąpimy drogą metody indukcyjnej – pisał dalej – otrzymamy z jednej strony wspólne cechy, z drugiej zaś strony znamiona odróżniające» [1].

Z tego punktu widzenia nauka prawa administracyjnego, jeśli ma mieć realną wartość, nie może odbiegać od regulacji prawa pozytywnego.

Wynika z tego również brak sprzeczności między konstruowaniem teoretycznego oraz prawnego zakresu treści jakiejś instytucji prawnej.

J. Panejko, mimo że zdawał sobie sprawę z szerokich uwarunkowań i naleciałości socjologicznych, politycznych i etycznych w zakresie samorządu, starał się wydobyć «czyste», a przy tym uniwersalne jego pojęcie. Uwaga ta odnosi się także do innych badań tego Autora. Niemniej z poczynionych ustaleń w zakresie istoty samorządu jest on najbardziej znany.

W swoich dociekaniach J. Panejko wychodził bowiem z założeń szkoły kelsenowskiej, z jej naczelną zasadą: «państwo jest całością prawa» [2]. Warto przy tym zauważyć, że J. Panejko był inicjatorem polskiej edycji i autorem przedmowy do pracy Hansa Kelsena (1881–1973): *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego* [2]. Także twórcy szkoły krakowskiej (z której wywodził się J. Panejko [2].)¹ – Jego patroni naukowci: Władysław Leopold Jaworski Kelsena (1865–1930) i Kazimierz Władysław Kumaniecki (1880–1941) [3]. byli wówczas propagatorami metody kelsenowskiej.

Ponadto, nie ulega niczyjej wątpliwości, że właściwie od początku XX w. istoty samorządu nie można już wyprowadzić z jego własnego (samoistnego) zakresu działania, czy z treści materialnej – przeciwstawiania spraw lokalnych sprawom państwowym, a różnicy tej należy szukać w stronie formalnej samorządu – jego prawnej w organizacji.

Już ponad 70 lat temu Maurycy Zdzisław Jaroszyński (1890–1974) pisał: «Najczęściej powiada się, że aparat rządowy powinien zaspokajać potrzeby «ogólnopaństwowe», a samorząd (terytorialny) potrzeby «miejscowe». W rzeczywistości sprawa nie przedstawia się bynajmniej tak prosto. Przeciwnie, dokonanie podziału między obydwa rodzaje administracji jest problemem bardzo skomplikowanym i trudnym. Ongiś [...] można było mówić z doskonałą niemal ścisłością o zadaniach miejscowych i ogólnopaństwowych [...]. Dzisiaj nie ma już – albo prawie nie ma – spraw ściśle miejscowych, tj. takich, które interesowałyby wyłącznie miejscową społeczność, nie interesując równocześnie wielkiej społeczności, reprezentowanej przez państwo [...]. Każda sprawa publiczna i każde zadanie publiczne mieści w sobie moment podwójnego zainteresowania: ze strony całości, reprezentowanej przez państwo i ze

strony grupy miejscowej lub zawodowej, reprezentowanej przez samorząd terytorialny lub gospodarczy. Ale w poszczególnych sprawach stopień tego zainteresowania jest różny. Przeważa jedno albo drugie. I ten właśnie stopień bezpośredniego interesu (poza względami politycznymi) stanowi kryterium, według którego państwo przeprowadza podział zadań między administrację rządową i samorząd. Oddanie danej grupy zadań samorządowi nie oznacza oczywiście braku bezpośredniego zainteresowania nią całości, wręcz przeciwnie, świadczy tylko o tym, że państwo liczy, iż czynnik miejscowy czy grupowy, działający samodzielnie i niezależnie, lepiej wykona zadanie, aniżeli agent centrali» [4].

Zwartą koncepcję teoretyczną w przedmiocie istoty samorządu zawiera praca habilitacyjna J. Panejki pt. *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, wydana w Paryżu w 1926 r. [4]. oraz wznowiona z uzupełnieniami w Wilnie w 1934 r [5]. Dał też temu wyraz w licznych pracach, a zwłaszcza w następujących artykułach: *Założenia metodologiczne w badaniu pozytywno-prawnego pojęcia samorządu* oraz *Idea praworządności a prawo o ustroju adwokatury* [5]. Jego ostanía książka poświęcona tej problematyce pt. *Teoretyczne podstawy samorządu* [4], wydana w języku ukraińskim w Monachium w 1963 r., stanowi podsumowanie wieloletnich badań i poszukiwań Autora.

Celem powyższych zwartych opracowań naukowych i artykułów problemowych było wyznaczenie pojęcia prawnego jak również teoretycznego samorządu. Z uwagi na to, że w rozwoju samorządu europejskiego główna rola przypadła gminie, to środek ciężkości rozważań wyznaczyła właśnie relacja gminy do władzy państwowej. Z tym że każde państwo znamionują specyficzne cechy indywidualne, zależne od przyjętej konstytucji i panujących stosunków społecznych i politycznych. W związku z tym w każdym kraju występują charakterystyczne formy prawne samorządu. Aby stworzyć jednolite pojęcie samorządu, należało porównać poszczególne ich elementy w celu ustalenia wspólnych komponentów, a także dla wyeliminowania przypadkowych składowych.

Zdaniem J. Panejki tylko w ten sposób można było dojść do abstrakcyjnego pojęcia samorządu. Nie trzeba było przy tym badać samorządu we wszystkich lub prawie wszystkich państwach. Taka kompleksowa komparatystyka nie miałaby sensu, ponieważ w wielu

krajach organizacja samorządu całkowicie lub częściowo opiera się na modelach występujących tylko w niektórych państwach. Te modelowe kraje to Francja, byłe Prusy i Anglia (i po części Szwajcaria i Stany Zjednoczone). Punktem wyjścia była właśnie analiza przepisów samorządowych i zasad konstrukcyjnych w tych trzech państwach, gdyż tylko tam rozwinęły się charakterystyczne systemy prawne samorządu oparte na własnych ideach samorządności.

W tym zakresie Autor zwrócił uwagę na możliwość badania politycznej strony samorządu przez specjalistów z nauk socjologicznych, co jednak dla zrozumienia pojęcia prawnego nie może mieć znaczenia, a może jedynie prowadzić do synkretyzmu metodologicznego. Podnosi przy tym J. Panejko znaczącą rolę samorządu w kształtowaniu zasad etycznych, ale zastrzega, że to również nie wpływa na prawne jego postrzeganie. Okazuje się on bowiem zwolennikiem wyłącznie indukcyjnej metody ustalenia prawnej istoty samorządu.

Niemniej, za jedynie słuszną zasadą w analizie instytucji prawnej samorządu może być tylko indukcyjne badanie poszczególnych norm prawa pozytywnego. Wynika z tego brak sprzeczności między teoretycznym a prawnym pojęciem samorządu.

Nie odwoływał się przy tym J. Panejko do formalnoprawnych nazw poszczególnych instytucji [5], ale istotę samorządu ustalał na podstawie treści organizacyjno-kompetencyjnej, co wymagało także analizy historycznej (samorząd jako suma zdarzeń) i *stricte* teoretycznej (samorząd jako wyraz poglądów naukowych). Nie stosował też prostych indukcji w postaci enumeracji wspólnych cech, ale drogą eliminowania alternatyw i «wyobrażeń» dochodził do sedna problemu. W tym kontekście można dodać, że stosowane czasem w ramach metody indukcji funkcjonalnej techniki abstrakcji pozytywnej i abstrakcji negatywnej, polegające na wyodrębnieniu cech w zbiorze desygnatów, które wchodzą w skład jakiegoś pojęcia mogą być obarczone błędem. Można przecież pominąć cechy istotne, ale można także dołączyć właściwości nieistotne. Wiążące ustalenie treści pojęcia nie musi polegać na eliminacji poszczególnych cech, ale na wyodrębnieniu cech najważniejszych. Chodzi zatem nie tylko o operacje różnicowania, ale przede wszystkim o proces uogólniania. Na potrzeby konkretnego badania wystarczy zatem wskazać i wyróżnić cechy konstytutywne oraz zasygnalizować konsekwentne. Niemniej, wszystkie

mogą mieć znaczenie prawne i w pewnych sytuacjach poszczególne z nich mogą mieć znaczenie szczególne – większe niż pozostałe.

Nie było to zatem podejście typowo pozytywistyczne, ale bliższe innemu kierunkowi w prawoznawstwie – normatywizmowi

Po zastosowaniu powyższych założeń metodologicznych J. Panejko nie stwierdził istotnych różnic między samorządem a administracją rządową. Samorząd jest bowiem także działającą na podstawie ustawy administracją powołaną do wykonywania prawnie określonej części zadań państwowych. Różnicy między tymi dwoma rodzajami władzy należy szukać w formalnej stronie samorządu, tj. w jego ustroju. Z tej perspektywy poddał krytyce problem osobowości publicznoprawnej samorządu, a co za tym idzie – możliwość przypisania mu publicznych praw podmiotowych. Nie neguje przy tym zdolności cywilno-procesowej jednostek samorządowych, ale zastrzega, że dla prawnego pojęcia samorządu nie ma to znaczenia. Według Niego istota samorządu nie leży także w systemie wyborczym.

Wszystko to prowadzi J. Panejkę do konstatacji, że «samorząd jest opartą na przepisach ustawy, zdecentralizowaną administracją państwową, wykonywaną przez organy lokalne, niepodporządkowane hierarchicznie innym organom i samodzielne w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego».

W świetle powyższych założeń definicja ta – jak każda teoria normatywistyczna – może grzeszyć jedynie dążeniem do uczynienia jej wyłączną.

Taki sposób ustalenia substancji pojęcia samorządu spotkał się z krytyką. Oponentem był przede wszystkim Tadeusz Bigo (1894–1975). W swojej habilitacji stwierdził, że ustalenia pojęcia samorządu szukać trzeba na innej drodze (nie indukcji) – «mianowicie na drodze logicznej analizy wyobrażeń o cechach samorządu». Z poglądem Jerzego Panejki nie zgadzał się również Julian Hubert (1889–1974).

W dyskusji wziął udział także przywołany już Wacław Brzeziński. W opinii tego Autora stosowanie omawianej metody oznaczało badanie ściśle naukowe, naukowo-dogmatyczne, starające się nade wszystko o uwolnienie myślenia prawniczego od wpływów socjologii i innych nauk z nauką prawa związanych. Z punktu widzenia metodologicznego nuka tego typu była dla Niego nieodparta. Sądził, że można by jej zarzucić najwyżej

to, co można zarzucić każdej «czystej nauce» – pewne oddalenie się od przedmiotu poznania, zajęcie zbyt wysokiego stanowiska. Twierdzi, że zyskuje na tym niewątpliwie ocena obrazu ogólnego, określenie proporcji i wzajemnego stosunku poszczególnych części do siebie, ale zacierają się szczegóły, które dla celów «doczesnych» nauki prawa nie są bez znaczenia [6].

Powyższe określenie samorządu zbudowane przez Jerzego Panejkę, będące w rzeczywistości pokłosiem dawnego dyskursu H. Kelsena i Carla Schmitta (1888–1985), wzbudza jednak kontrowersje i czasem uznawane jest za antydemokratyczne. Pojmowanie samorządu tylko przez pryzmat zapewnienia formalnej samodzielności pozwala bowiem przyjąć za samorząd różne ograny i ich systemy, które były charakterystyczne dla państwa innego typu. Popularyzowanie takiej koncepcji samorządu terytorialnego może być skrajnie odczytane jako próba mumifikacji dawnych socjalistycznych rozwiązań. W konsekwencji może to doprowadzić nawet do pewnego spowolnienia powszechnie oczekiwanych reform ustroju lokalnego i rozwoju instytucji demokratycznych, a także nie zapewni władzom samorządowym koniecznej współcześnie samodzielności w gospodarowaniu mieniem i w sferze kierowania procesami rozwojowymi i zarządzaniu projektowym.

Ponadto, pod względem metodologicznym z analizy obowiązujących przepisów prawa może wynikać wielość prawnych ujęć samorządu, która nie jest następstwem dowolnie konstruowanych wyobrażeń. W konsekwencji nie będziemy mieli do czynienia z pustymi abstrakcjami, lecz z uogólnieniami podstawowych określników i sposobów występowania instytucji samorządu w porządku prawnym. W tym względzie pojęcie samorządu nie stanowi stałej nazwowej, ale należy je uznać za tzw. termin funkcyjny. Przepisy prawa wskazują każdorazowo na różne właściwości znamionujące samorząd. Powstaje zatem problem tej właściwości, którą można uznać za definicyjną. Poszczególne desygnaty prawne nie są do siebie w stosunku wynikania czy w relacji pierwotności – pochodności, a nadto w określonych sytuacjach poszczególne znaczenia wysuwają się na plan pierwszy. Nie da się przez to, takiej pojedynczej właściwości jednoznacznie wyeksponować i wskazać. Ukazuje to pewną niedoskonałość prawa administracyjnego. Wpływa także na jakość prawa administracyjnego w aspekcie jego rozumienia jako procesu

komunikowania się. Język prawny w tym zakresie nie stanowi uniwersalnego systemu znaków, gdyż wyrażenie «samorząd» nie posiada jednolitej wartości informacyjnej. Cechą charakterystyczną tak zarysowanej koncepcji wielopostaciowości instytucji samorządu jest jednak to, że wyodrębniane różne ujęcia nie wyłączają się, nie są w stosunku do siebie sprzeczne, lecz uzupełniają się. W ten sposób nie neguje się też potrzeby konstruowania innych ujęć (choćby tymczasowych) odpowiadających potrzebom dalszego rozwoju regulacji prawnej, z tym jednak zastrzeżeniem, że trzeba mieć świadomość fragmentaryczności proponowanych określeń [7].

Abstrahując od powyższych spostrzeżeń i ocen piszącego te słowa, oddać należy, że Profesor J. Panejko na trwałe zapisał się w historii polskiej myśli administracyjnej. Mimo iż z różnych względów uległ w Polsce pewnemu zapomnieniu, a nawet «za wyrzeczenie się narodowości polskiej i przyjęcie służby u Niemców» był w czasie wojny skazany i przez pewien czas po tym okryty infamią, to prezentowane przez Niego poglądy na samorząd są w dalszym ciągu żywe i istotnie oddziałują na doktrynę prawniczą oraz znacząco wpływają – czasem wbrew intencjom Autora – na legislację i judykaturę. W polskiej literaturze prawniczej uchodzi za klasyka w przedmiocie samorządu europejskiego. Nie bez powodu jest nazywany w tym kraju ojcem państwowej teorii samorządu, a w niemal każdym kursowym podręczniku prawa komunalnego poddaje się analizie i konfrontuje Jego oryginalne stanowisko w kwestii prawnej istoty samorządu. Jest on również dość często przywoływanym autorem w monografiach i rozprawach naukowych z zakresu nauki administracji i prawa administracyjnego.

W polskim środowisku naukowym funkcjonowali także nieliczni propagatorzy metody indukcji funkcjonalnej.

Stosujący ją w praktyce, a przywołany wyżej Jerzy Starościak był wielkim rzecznikiem wyodrębnienia za pomocą tej metody ogólnych zasad prawa administracyjnego, przez które nie rozumiał konkretnych przepisów prawa, lecz zgeneralizowaną treść zespołu norm prawnych [7]. W tym ujęciu zasady ogólne są wyraźną normą prawną, choć normą szczególnego charakteru [6]. Pomijając aspekty ideologiczne i upływ czasu stworzony przez tego Autora katalog zasad ogólnych właściwie nie zmienił się do dnia dzisiejszego. Wkład J. Starościaka w rozwój teorii

zasad ogólnych prawa administracyjnego stał się także podstawą dyskusji na temat kodyfikacji (inkorporacji) części ogólnej prawa administracyjnego. W wyniku tej dyskusji w połowie lat 80. ubiegłego wieku zwrócono uwagę w urzędowym raporcie o stanie legislacji na potrzebę uchwalenia ustawy pod nazwą: «Przepisy ogólne prawa administracyjnego» [8]. Przygotowano nawet stosowne projekty tego aktu normatywnego w roku 1988, 1997 i 2008 [9]. Bazowały one nie tylko na zasadach ogólnych, ale również stanowiły uogólnienia znaczących orzeczeń sądowych. Nawiasem mówiąc – do poglądów J. Panejki odwołują się nie tylko składy orzekające polskich sądów administracyjnych, ale również Trybunał Konstytucyjny [9].

Wszystko to świadczy o ponadczasowości zapatrywań metodologicznych Jerzego Karola Panejki w dogmatyce i stosowaniu prawa administracyjnego, a przede wszystkim ogólnej teorii administracji. Jego spuścizna naukowa zwłaszcza w zakresie samorządu jeszcze przez wiele lat będzie stanowiła w Polsce punkt odniesienia w dociekaniaх teoretycznych i konstruowaniu definicji, a przede wszystkim poszukiwaniu prawnej i prawniczej istoty samorządu terytorialnego.

Wykaz źródeł:

1. J. Starościak, Samorząd adwokatury, Wilno 1939, s. 7.
2. W. Kawka, Policja w ujęciu historycznym i współczesnym, Wilno 1939.
3. J. Panejko, Założenia metodologiczne... op. cit., s. 319.
4. J. Panejko, Geneza i podstawy samorządu europejskiego, Paryż 1926, s. 132. Recenzje: C. Berezowski, «Gazeta Administracji i Policji Państwowej» 1926/16, s. 11 (259); «Samorząd Terytorialny» 1926/1–2.
5. Zob. także J. Panejko, Samorząd instytucji ubezpieczeń społecznych w świetle teorii i prawa pozytywnego, «Przegląd Ubezpieczeń Społecznych» 1931/11, s. 321 i n.; Spór o charakter prawny instytucji ubezpieczeń społecznych, «Przegląd Ubezpieczeń Społecznych» 1936/3–4, s. 190 i n.
6. Na temat ówczesnych metod badania prawa zob. materiały i dyskusję w: «Rocznik Polskiego Instytutu Prawa Publicznego» t. II, Poznań 1938–1939. Por także: M. Zimmermann, Uwagi o tzw. szkole lionńskiej i jej metodach z okazji wyjścia książki pt.: Recueil

d'études sur les sources du droit en l'honneur de Francois Geny, «Przegląd Prawa i Administracji im. Ernesta Tilla» 1936 (I), s. 284 i n.

7. J. Dobkowski, Wielopostaciowość gminy w Polsce, [w:] Kryzys prawa administracyjnego? T. I: Jakość prawa administracyjnego, red. D.R. Kijowski, A. Suławko-Karetko, A. Miruć, Warszawa 2012, s. 253 i n.

8. Raport o stanie prawa, Warszawa 1986, s. 53 i n.

9. Projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego, Sejm RP VI kadencji, druk nr 3942.

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС

БАБАК Максим Андрійович

студент 3 курсу

юридичного факультету

Запорізького національного технічного університету

СТАНОВЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ (ПЕРІОД УКРАЇНСЬКОЇ ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ)

Історія людства свідчить, що рівень дотримання будь-яких принципів демократії в суспільстві визначається місцем суду в системі органів державної влади та його роллю в забезпеченні захисту прав і свобод людини та громадянина.

Традиційно вважається, що адміністративне право є основним засобом забезпечення законності функціонування публічної адміністрації, який здійснюється у спеціальній процесуальній формі. Тому адміністративне судочинство слід розглядати як надзвичайно важливий правовий засіб, котрий гарантує фізичним і юридичним особам повноцінне здійснення і захист їх конституційних прав, свобод та інтересів, забезпечує запобігання негативним явищам, притаманним сучасній діяльності публічної адміністрації.

Важливим елементом у формуванні вітчизняного адміністративного судочинства слід вважати становлення та розвиток державності на початку ХХ століття. Тому звертатимемо увагу на особливості становлення адміністративного судочинства Української Народної Республіки (далі – УНР), особливо на період діяльності Української Центральної Ради (далі – УЦР). Вже тоді було зрозуміло, що становлення української демократії неможливе без відповідного судового захисту людини у відносинах із публічною владою.

Історії адміністративного судочинства торкалися у своїх наукових працях відомі вчені – В.Б. Авер'янов, Р.О. Куйбіда, О.П. Рябченко, А.А. Бондаренко, А.Т. Комзюк, М.М. Тищенко, О.М. Бандурка, Є.В. Чаку та інші.

У цій статті розглядаються історичні аспекти становлення та розвитку діяльності адміністративних судів в період УНР, що в свою чергу дає можливість прослідкувати генезис розвитку та визначити основні фактори, які вплинули на формування сучасної системи адміністративного судочинства.

Аналізуючи історичні документи та праці вчених, можна зазначити, що УЦР від початку свого створення розуміла значення судової системи як однієї з гілок державної влади й найбільш знакових засад держави. Тому серед завдань розбудови держави було впровадження такої судової системи, яка б відповідала головним засадам національного державотворення [1].

Після Лютневої революції в Петрограді український народ одержав можливість створити самостійну державу, серед владних структур якої значна роль відводилася адміністративним судам [2].

Програмні цілі судової системи УЦР найбільш повно були визначені в її Третньому Універсалі: «Суд на Україні повинен бути справедливий, відповідний духові народу. З цією метою приписуємо Генеральному секретарству судових справ зробити всі заходи для упорядкування будівництва і призвести до згоди з правними поняттями українського народу» [3].

Центральна Рада почала реалізовувати ці положення 23 листопада 1917 р., коли Малою Радою було затверджено запропонований Генеральним Секретаріатом законопроект, відповідно до якого «суд на Україні твориться від імені УНР». Пізніше, 15 грудня 1917 р., було прийнято рішення про утворення тимчасового Генерального Суду, який складався з трьох департаментів: цивільного, кримінального й адміністративного [4, с. 269].

Розділ IV Основного Закону УНР чітко визначав, що судова влада в рамках цивільного, кримінального, адміністративного процесів здійснюється виключно судовими установами.

Згідно зі статтею 26 Конституції УНР від 29 квітня 1918 р. «всякого роду справи місцеві впорядковують виборні Ради і Управи громад, волостей і земель. Їм належить єдина безпосередня місцева влада: міністри УНР тільки контролюють їх діяльність, безпосередньо і через визначених ними урядовців, не втручаючись до справ, тим Радам і Управам призначених, а всякі спори в цих справах вирішує Суд

Української Народної Республіки». Тобто усі спори з приводу розмежування компетенції, які могли б виникнути між органами державної влади, з одного боку, та органами державної влади і місцевого самоврядування – з іншого, розв’язувалися адміністративними судами.

Конституція залишала поза увагою проблеми організації судової системи УНР. Вона лише встановлювала, що Генеральний Суд є найвищою касаційною інстанцією для всіх судів Республіки і не може бути судом першої та другої інстанції та мати функції адміністративної влади. Всі інші проблеми організації та компетенції судових установ Конституція відносила до поточного законодавства УНР [5].

Варто звернути увагу на те, що за короткочасний період існування самостійної Української держави (1917–1920 рр.) у Конституції УНР 1918 р. було регламентовано, що «судова влада в межах цивільного, кримінального й адміністративного законодавства здійснюється винятково судовими органами». При цьому гарантувалося, що юрисдикційна діяльність адміністративних органів обмежується законом. Так, в статті № 103 проекту Основного Державного Закону УНР, підготовленого урядовою комісією, вказувалося, що Вищий Державний Суд складається з усіх членів Касаційного та Адміністративних Судів і їх президій. Таким чином, передбачалося введення до судової системи України Вищого Адміністративного Суду. Відповідно до статті № 31 зазначений судовий орган на всій території УНР повинен був розглядати і вирішувати, дотримуючись судової процесуальної форми, питання про законність розпоряджень адміністративних органів і органів самоврядування, тобто визначався функціональний напрям діяльності адміністративного суду [6, с. 136–137].

Доцільно буде згадати також важливий Закон «Про умови обсядження і порядок обрання суддів Генерального і апеляційних судів» від 24 грудня 1917 р., відповідно до якого судді обиралися УЦР більшістю у 3/5 голосів з числа осіб, які могли навіть не мати вищої освіти [4, с. 270].

Після проголошення УНР становлення та розвиток адміністративного судочинства відходить на другий план, так і не діставши свого закріплення. Складні обставини, в яких опинилася новоутворена держава УНР, змусила владу застосовувати так зване «надзвичайне» правосуддя.

З вищезазначеного можна зробити висновки, що влада УНР намагалася реформувати судову систему колишньої Російської імперії. Проте втрата незалежності на початку 20-х рр. XX століття дорого обійшлась українському народу. Саме через політичну кризу в Україні та військову агресію більшовицької Росії було встановлено тоталітарний устрій, так званий військовий комунізм. Радянське панування характеризувалося насадженням антидемократичних цінностей, коли ідея захисту прав і свобод людини та громадянина набувала другорядного значення, а охорона держави й колективу опинялася у пріоритеті.

Незважаючи на певні політичні негаразди, перші спроби створення адміністративного судочинства на початку XX століття, безперечно, заклали основи для побудови сучасної національної правової системи.

Список використаних джерел та посилань:

1. Терлюк І.Я. Історія держави і права України [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://pidruchniki.com/1522012245506/pravo/sudova_sistema
2. Георгієвський Ю.В. До питання про виникнення та історичний розвиток адміністративної юстиції в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/2690/1/Georgievskui_136.pdf
3. Третій універсал Української Центральної Ради [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://static.rada.gov.ua/site/const/universal-3.html>
4. Історія держави і права України: Підручник / А.С. Чайковський (кер. авт. кол), В.І. Батрименко, Л.О. Зайцев, О.Л. Копиленко та ін.; за ред. А.С. Чайковського. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 512 с.
5. Конституція Української Народньої Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18>
6. Рум'янцев В.О., Лученко Д.В. Конституція УНР 1918 року – важливий крок у розвитку конституційного законодавства України // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2006. – Вип. 11. – С. 165–174.

БЕВЗЕНКО Володимир Михайлович
*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративного права
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*

ПЕРЕДУМОВИ ЗАХИСТУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ ПРАВ, СВОБОД, ІНТЕРЕСІВ УЧАСНИКІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН

Національним законодавством передбачено практичний механізм захисту прав, свобод, інтересів учасників адміністративно-правових відносин.

Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується (ст. 8 Конституції України) [1].

Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань (ст. 55 Конституції України) [1].

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 КАС України) [2].

Але дуже часто фізичні, юридичні особи не в змозі скористатися сповна цими конституційними гарантіями захисту своїх суб'єктивних прав, свобод, інтересів як із суб'єктивних, так і з об'єктивних причин. Адже факт відкриття провадження в адміністративній справі та задо-

волення позовних вимог позивача багато у чому залежать і від урахування цим позивачем обставин справи, умов, які передували його зверненню до адміністративного суду за захистом.

Саме передумови захисту суб'єктивних прав, свобод, інтересів є одним із чинників успішності як звернення до адміністративного суду, так і вирішення справи по суті на користь позивача.

Практика функціонування суб'єктів публічної адміністрації, оцінка адміністративними судами їх адміністративної діяльності (публічного адміністрування) переконливо засвідчили, що приписи Кодексу адміністративного судочинства України (зокрема, ч. 1 ст. 2, ч. 2 ст. 4, ч. 1 ст. 6, ст. 17) лише у загальному вигляді описують передумови захисту суб'єктивних прав, свобод, інтересів й не завжди забезпечують (гарантують) безумовне й обґрунтоване відкриття провадження в адміністративних справах та перспективність судового захисту, ініційованого позивачем.

Насправді ж, поза сферою регулювання Кодексу адміністративного судочинства України лишаються ще чимало обставин, виявлених практикою адміністративного судочинства, які впливають на успішність розгляду адміністративного позову та прийняття адміністративним судом сприятливого для позивача рішення по суті.

Отже, об'єктивно судовому захисту публічних прав, свобод, інтересів має передувати оцінка фактичних обставин справи з урахуванням, зокрема, судової практики, та перевірка відповідності цих обставин приписам національного законодавства.

Важливо оцінювати не лише наявність, а й достатність передумов захисту в адміністративному судочинстві прав, свобод, інтересів учасників публічно-правових відносин. Такі передумови мають адміністративно-правовий характер, обґрунтовані теорією адміністративного права й перевіряються у межах процесуального розсуду адміністративного суду.

Зокрема, у своїй праці Б.М. Юрков вказував такі передумови звернення до суду [3, с. 58, 74, 75]:

- правоздатність особи, яка звертається до суду;
- відсутність рішення суду, яке набрало законної сили, у спорі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих пі-

дстав або ухвали суду про прийняття відмови позивача від позову чи про затвердження мирової угоди;

- належність справи до юрисдикції суду.

Оцінка передумов захисту в адміністративному судочинстві прав, свобод, інтересів учасників адміністративно-правових відносин має здійснюватися у сукупності; відсутність принаймні однієї з таких передумов унеможливилює захист цих прав, свобод, інтересів.

Виявлення за результатами такої оцінки достатності передумов захисту в адміністративному судочинстві прав, свобод, інтересів учасників адміністративно-правових відносин забезпечить не лише результативність звернення до адміністративного суду (відкриття провадження в адміністративній справі), а й позитивне розв'язання адміністративної справи на користь позивача.

Захист прав, свобод, інтересів учасників адміністративно-правових відносин може бути перспективним за сукупності таких передумов:

- факт порушення суб'єктивних прав, свобод, інтересів;
- перебування суб'єкта у адміністративно-правових відносинах;
- наявність права на звернення до адміністративного суду;
- належність позивачеві права адміністративно-правової вимоги;
- наявність критеріїв адміністративної юрисдикції;
- дотримання строку звернення до адміністративного суду;
- наявність підстав та межі втручання адміністративного суду в адміністративний розсуд;
- відповідність способу судового захисту процесуальному розсуду адміністративного суду;
- судова практика вирішення адміністративно-правових спорів.

Проаналізувавши передумови захисту в адміністративному судочинстві прав, свобод, інтересів, позивач, ще не подавши адміністративний позов, може визначити перспективність звернення до суду за захистом, повноту задоволення його позовних вимог, а отже, й виправданість та результативність подання адміністративного суду.

Адміністративний суд, перевібивши передумови, може прийняти обґрунтоване рішення щодо його подальших процесуальних дій у зв'язку із поданим адміністративним позовом:

- щодо відкриття провадження в адміністративній справі;
- щодо перспективності розгляду та вирішення адміністративної справи по суті;
- щодо припинення провадження в адміністративній справі.

Приклад

Суддя Вищого адміністративного суду України, перевіrivши заяву Особи 1 до Зовнішньої розвідки України про зобов'язання вчинити дії, встановив, що заявник у своєму зверненні повідомив про факти вчинення злочинних дій щодо особи, які вчиняли працівники Зовнішньої розвідки України та інші особи, і пропонує провести оперативно-слідчі дії, що є фактично заявою про злочин.

Суд констатував, що пунктом 2 частини 3 статті 17 КАС України передбачено, що юрисдикція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи, що належить вирішувати у порядку кримінального судочинства.

Керуючись статтею 17 КАС України, суд ухвалив: відмовити у відкритті адміністративного провадження у справі за заявою Особи 1 до Зовнішньої розвідки України про зобов'язання вчинити дії.

Список використаних джерел та посилань:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
3. Юрков Б.Н. Судебное обеспечение законности в деятельности административных органов: Монография. – Харьков: Вища школа, 1987. – 167 с.

БЕЛІКОВА Світлана Олександрівна
*кандидат юридичних наук,
викладач відділу підготовки прокурорів
з представництва інтересів громадянина або держави в суді
Національної академії прокуратури України*

ПИТАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОКАЗІВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Актуальність теми полягає у необхідності дослідження питання щодо забезпечення доказів прокурором в адміністративному судочинстві.

Прокурор згідно з ч. 2 ст. 60 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) з метою представництва інтересів громадянина або держави в адміністративному суді в межах повноважень, визначених законом, має право звернутися до суду з адміністративним позовом та брати участь у розгляді справ за його позовами, а також вступити за своєю ініціативою у справу, провадження в якій відкрито за адміністративним позовом інших осіб.

Для прокурора, як і для іншого учасника адміністративного процесу, доказування є діяльністю щодо обґрунтування обставин справи з метою переконати суд у їх істинності. Ефективність використання доказів залежить від дієвості прокурора у судовому процесі, оскільки докази стають підтвердженням певних обставин, наявності або відсутності яких відповідно доводить наявності або відсутності порушення інтересів держави.

Як передбачено ст. 69 КАС України, доказами в адміністративному судочинстві є будь-які фактичні дані, на підставі яких суд встановлює наявності або відсутності обставин, що обґрунтовують вимоги і заперечення осіб, які беруть участь у справі, та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Ці дані встановлюються судом на підставі пояснень сторін, третіх осіб та їхніх представників, показань свідків, письмових і речових доказів, висновків експертів. Докази надають особи, які беруть участь у справі.

Шлях доказу в адміністративному процесі починається з його зазначення в адміністративному позові та долучення до матеріалів позовної заяви.

Водночас на сьогодні у прокурорській практиці виникає питання щодо одержання в установленому законом порядку доказів, які містять інформацію стосовно предмету доказування, й отримання яких іноді є ускладненим. Це пов'язано з тим, що прокурор дещо обмежений у повноваженнях зі збору доказової бази.

Так, згідно зі ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» до повноважень прокурора з метою представництва входить отримання інформації або матеріалів у суб'єкта владних повноважень, який не здійснює або неналежним чином здійснює захист державних інтересів, а також у разі відсутності такого суб'єкта. Не завжди суб'єкт владних повноважень зацікавлений надавати прокурору необхідну інформацію або документи виходячи з того, що прокурор буде вживати заходів представницького характеру.

Вважаємо, що одним зі шляхів вирішення цього питання є забезпечення доказів: допит свідків, витребування пояснень від третіх осіб, призначення експертизи, витребування письмових або речових доказів, огляд доказів на місці. Питання щодо забезпечення доказів ініціюється до відкриття провадження у справі особами, які беруть участь у справі.

Забезпечення доказів є ефективним механізмом збору і закріплення доказової бази до судового розгляду справи по суті та гарантує наявність у ній доказів на випадок їх втрати до початку судового розгляду.

Неможливість одержання доказу може бути пов'язано з майбутнім його знищенням, зіпсуванням або наявністю будь-яких ускладнень, а також обумовлюватися обставинами, які вимагатимуть додаткових зусиль чи витрат часу або будь-яким чином перешкоджати його належному отриманню.

Отже, забезпечення доказів можливо лише за умови існування обставин, які б свідчили про те, що надання потрібних доказів може стати неможливим або ускладненим.

Прокурор, який бере участь в адміністративній справі, має право звернутися до суду з заявою про забезпечення доказів до відкриття провадження у справі (ст.ст. 73–75 КАС України) або з клопотанням про витребування письмових доказів (ст. 79 КАС України). Підставою для забезпечення доказів є заява, у якій повинно бути обов'язково за-

значено: 1) конкретні докази, які необхідно забезпечити; 2) обґрунтування обставин, що можуть бути підтверджені цими доказами; 3) обґрунтування обставин, які свідчать про те, що надання потрібних доказів може виявитися неможливим або ускладненим; 4) справа, для якої потрібно забезпечити ці докази.

Заява про забезпечення доказів подається до суду, який розглядає справу, а якщо провадження у справі ще не відкрито – до місцевого адміністративного суду, на території якого можуть бути вчинені процесуальні дії щодо їх забезпечення.

Аналіз судової практики свідчить про те, що суди відмовляють у задоволенні заяв (клопотань) про витребування доказів за наступних причин: внаслідок відсутності у них чіткого зазначення доказів, які необхідно забезпечити; незазначення обставин, що можуть бути підтверджені цими доказами, а також обставин, які свідчать про те, що надання потрібних доказів може стати неможливим або ускладненим.

Наприклад, в обґрунтування заяви про забезпечення доказів заявник вказав, що враховуючи те, що відповідач (ГУ Держпраці у Х-й області) має доступ до власного архіву, він може унеможливити отримання відповідних документів (оригіналів особової картки, журналів наказів і обліку робочого часу, штатно-посадової книги тощо) через їх знищення, зіпсування, змінення їх шляхом виправлення або приведення у невідповідний стан чи надання суду фіктивних доказів [1].

У цьому разі суд, виходячи із завдання адміністративного судочинства та цілей, які спрямовані на вжиття заходів забезпечення доказів, дійшов висновку щодо доцільності відмови в задоволенні вказаної заяви, оскільки заявником не доведено, а судом не встановлено обґрунтованості того, що надання потрібних доказів стане згодом неможливим або ускладненим.

При розгляді судової справи № 526/552/16-а відповідач у клопотанні про витребування письмових доказів не зазначив, який конкретно документ слід витребувати судом. За результатом розгляду такого клопотання суд відмовив у його задоволенні [2].

Разом з тим напрацьована і позитивна практика, коли суди задовольняють заяви (клопотання) про забезпечення або витребування до-

казів, якщо ці процесуальні документи відповідають вимогам ст.ст. 75, 79 КАС України.

Так, суд ухвалою про витребування доказів та зупинення провадження у справі задовольнив клопотання сторони про витребування письмових доказів, необхідність в яких виникла під час розгляду справи, а саме: журналу реєстрації вхідної кореспонденції, в якому зареєстровано заяву про відкриття виконавчого провадження, довідки державного виконавця із зазначенням суми списаного боргу, акту звірки розрахунків між стягувачем і боржником, а також письмових пояснень посадових осіб державної виконавчої служби з питань здійснення примусових виконавчих дій [3].

Таким чином, дотримання вимог ст. 75 КАС України у заяві про забезпечення доказів, належне обґрунтування у ній обставин та підстав отримання доказів є необхідною умовою для винесення судом позитивного рішення.

Утім стаття 75 КАС України не встановлює вимог до такого роду заяв. У зв'язку з цим пропонуємо внести зміни до частини 1 статті 75 КАС України, доповнивши її новими абзацами наступного змісту:

«Вимоги до заяви про забезпечення доказів.

У заяві про забезпечення доказів зазначаються:

1) найменування адміністративного суду, до якого подається позовна заява;

2) ім'я (найменування) позивача, поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є;

3) ім'я (найменування) відповідача, посада і місце служби посадової чи службової особи, поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є;

4) зміст вимог і виклад обставин, зазначених у абзаці 1 частини 1 статті 75 цього Кодексу;

5) у разі необхідності – клопотання про звільнення від сплати судового збору;

6) перелік документів та інших матеріалів, що додаються.

Заява про забезпечення доказів підписується особою, яка її подає і яка бере участь у справі, або її представником із зазначенням дати підписання».

Список використаних джерел та посилань:

1. Ухвала Харківського окружного адміністративного суду від 11 травня 2016 р. у справі № 820/2209/16 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/>
2. Ухвала Гадяцького районного суду Полтавської області від 8 квітня 2016 р. у справі № 526/552/16-а [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/>
3. Ухвала Чернівецького окружного адміністративного суду від 25 квітня 2016 р. у справі № 824/190/16-а [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/>

БЕЛКІН Леонід Михайлович
*кандидат технічних наук,
старший науковий співробітник,
юридичний радник Адвокатського бюро
Марка Белкіна «Еталон»*

ІСТОРІЯ ЗМІН АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ ЯК ВТІЛЕННЯ ЗВУЖЕННЯ ПРАВ ГРОМАДЯН (2010–2016 РР.)

Адміністративне судочинство в Україні було запроваджено у зв'язку з прийняттям 6.07.2005 р. Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), який набрав чинності з 1.09.2005 р. З точки зору основної мети – охорони прав приватних осіб – КАСУ виглядав досить пристойно, що і не дивно, оскільки його прийняття було виконанням частини зобов'язань України перед Радою Європи й моніторилося цією інституцією.

У період президентства В.А. Ющенка КАСУ радикально не змінився. Наступ на Кодекс у контексті звуження прав громадян почався у 2010 р. у період президентства В.Ф. Януковича із прийняттям Закону України (далі – ЗУ) від 13.05.2010 р. № 2181-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення злоупотреб правом на оскарження».

Очевидно, що як тільки владою ставиться питання про «зловживання правом», це негайно тягне фактичне обмеження прав. Так, ЗУ № 2181-VI обмежував можливості оскарження рішень, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції. Формально такі обмеження здійснювалися під гаслом недопущення того, щоб кожний районний суд зупиняв дії актів цих поважних структур. Однак насправді, якщо такі випадки і відбувалися, то внаслідок порушення процесуального законодавства з боку відповідних судів, оскільки підсудність таких справ із самого початку належала Окружному адміністративному суду (далі – ОАС) м. Києва. Однак необхідність звертатися відразу до Вищого адміністративного суду України (далі – ВАСУ) як до суду першої інстанції, заборона на вжиття заходів забезпечення позову, заборона на оскарження значно звужує права громадян.

У цьому сенсі слід зазначити, що наступ на права громадян у межах адміністративного судочинства започаткував і сумнівну підтримку цих обмежень Конституційним Судом України (далі – КСУ). Так, Рішенням КСУ від 29.08.2012 р. № 16-рп/2012 вказані зміни були підтримані. Але, на думку автора, важливіше досліджувати окремі думки суддів КСУ, які ніколи не намагалися сподобатися владі. Так, з приводу згаданого рішення КСУ від 29.08.2012 р. окремі думки заявляли судді КСУ В.І. Шишкін, М.А. Маркуш, які вказали, що конституційний статус вищого судового органу, який реалізує повноваження касаційної інстанції, не передбачає наділення його повноваженнями двох інших інстанцій (першої та апеляційної), а отже, повноваженнями місцевого та апеляційного судів, а також те, що обмеження прав на оскарження судових рішень, тим більш, якщо такі права раніше були, є звуженням прав.

Катастрофічні наслідки для забезпечення ефективності адміністративного судочинства в контексті процесуальних гарантій захисту прав громадян мала так звана «судова реформа» 2010 р., пов'язана із прийняттям ЗУ від 7.07.2010 р. № 2453-VI «Про судоустрій і статус суддів», про що автор писав безпосередньо «по гарячих слідах» [1]. Серед цих наслідків: значне скорочення строків звернення до суду порівняно з попередніми можливостями та цивільним процесом; скасування права на судовий захист у зв'язку із пропуском строків; значні обмеження прав на оскарження; значні обмеження на застосування способів захисту прав; заборона призначати представника за усною заявою тощо.

Так, установлення строків звернення до суду до 6 місяців призвело до парадоксальної ситуації: поновити свої права у цивільному судочинстві можна було протягом 3 років, а в адміністративному – протягом 6 місяців (стосовно пенсій це, наприклад, означає, що можливість поновити правильні виплати знизилася у 6 разів).

Українським було запровадження заборони на розгляд позову, поданого з пропуском встановлених строків, що не відповідає доктринальним засадам, виробленим українською правовою наукою та підтвердженим практичним правозастосуванням. Так, згідно з ч. 2 ст. 267 Цивільного кодексу України (далі – ЦКУ) заява про захист цивільного права або інтересу має бути прийнята судом до розгляду не-

залежно від впливу позовної давності. У п. 14 постанови Пленуму ВАСУ від 6.03.2008 р. № 2 зазначається, що у разі відсутності підстав для визнання поважною причини пропуску строку звернення до суду та встановлення факту порушення права суд відмовляє в його захисті саме з підстав пропуску строку. Таким чином, факт порушення права повинен бути встановлений. До речі, ця норма не переглянута й досі, незважаючи на нове формулювання ст. 100 КАСУ.

Отже, методологія застосування строків, в межах яких можна захистити право, полягає в тому, щоб визначити, чи порушувалося це право. Норма про залишення позову без розгляду дозволяє органам влади «сховатися» за строками і уникнути з'ясування фактів протиправної поведінки. Водночас з метою захисту порушених прав часто буває достатнім встановити факт протиправності акту, навіть формально не скасовуючи такий акт. Встановлений судом факт протиправності акту можна буде згодом використати в інших судових провадженнях в порядку ч. 4 ст. 9 КАСУ, аналогічних норм інших процесуальних кодексів (суд не застосовує акти, якщо ці акти не відповідають законодавству України).

В подальшому обмеження щодо строків ще більш посилювалися. Так, ЗУ від 17.11.2011 р. № 4054-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих положень адміністративного судочинства» була введена норма (ч. 2 ст. 100 КАСУ), відповідно до якої позовна заява може бути залишена без розгляду з мотивів пропуску строків не тільки на стадії вирішення питання про відкриття провадження в адміністративній справі без проведення судового засідання, а й у ході підготовчого провадження чи судового розгляду справи, тобто після відкриття провадження у справі.

Цим самим ЗУ № 4054-VI запроваджено норму про те, що відвід судді повинен бути заявлений тільки до початку судового розгляду адміністративної справи по суті, а в ході судового засідання цього робити не можна, хоча часто саме в ході засідання стає очевидним упереджене ставлення судді на користь влади.

Тенденція щодо обмеження прав суб'єктів приватного права за КАСУ продовжилася, хоч й меншими темпами, у «постмайданний» період. Так, ЗУ від 14.10.2014 р. № 1702-VII «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шля-

хом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» заборонено такий спосіб забезпечення позову, як зупинення рішень Національного банку України (далі – НБУ), актів НБУ, а також встановлення для НБУ заборони або обов’язку вчиняти певні дії. З цього приводу, наприклад, у зауваженнях Головного юридичного управління до проекту цього закону зазначено, що не можна погодитися із пропозицією заборонити вживати такий захід забезпечення адміністративного позову, як зупинення рішень НБУ про застосування до банків та інших осіб, які можуть бути об’єктом перевірки НБУ відповідно до закону, заходів впливу, санкцій, відкликання (позбавлення) відповідних ліцензій, виданих НБУ. При цьому обґрунтування необхідності запровадження такої заборони щодо вжиття вказаного заходу в Пояснювальній записці до проекту відсутнє. Вказаними змінами проекту звужено раніше встановлені законом дискреційні повноваження адміністративного суду, тобто унеможливлено повноцінне виконання ним завдань судочинства та звужено процесуальні права і гарантії особи в адміністративному судочинстві, адже механізм їх судового захисту стає менш ефективним і доступним.

Звуження процесуальних можливостей приватних осіб в адміністративному судочинстві відбувається не тільки за рахунок внесення змін до КАСУ, а й також у позапроцесуальний спосіб – за рахунок видання так званих інформаційних листів ВАСУ, які формально не є обов’язковими для застосування, проте становлять собою орієнтир щодо касаційного перегляду, і тому суди нижчого рівня зобов’язані зважати на такі листи.

Так, ВАСУ видав лист від 2.06.2011 р. № 742/11/13-11, в якому повідомив, що у податкових відносинах не може застосовуватися стаття 204 ЦКУ, відповідно до якої правочин є правомірним, якщо його недійсність прямо не встановлена законом або якщо він не визнаний судом недійсним. Таким чином, ВАСУ одноособово «скасував» статтю 204 ЦКУ щодо презумпції правомірності правочину. Попри критику з боку фахівців [2], адміністративні суди охоче використовують такий підхід, у тому числі у «постмайданний» період. Так, в ухвалах від 4.03.2015 р. № К/800/61278/14, від 4.03.2015 р. № К/800/54178/14, від 11.02.2015 р. № К/800/55587/14 та деяких інших у

конкретних справах ВАСУ із посиланням на лист № 742/11/13-11 приймав рішення на користь органів податкової (фіскальної) служби. Це спонукає суди нижчого рівня дотримуватися такої самої позиції, як це зроблено, наприклад, у постанові Київського апеляційного адміністративного суду від 18.08.2016 р. у справі № 826/14625/15, де з посиланням на лист № 742/11/13-11 скасована постанова суду першої інстанції, прийнята на користь платників податків.

Скандальну маніпуляцію зі строками становить собою Інформаційний лист ВАСУ від 5.07.2011 р. № 945/11/13-11. У цьому листі ВАСУ дозволив як платникам податків, так і органам податкової служби (тобто начебто симетрично) звертатися до адміністративного суду протягом 3 років (а не 6 місяців), мотивуючи це тим, що така норма відповідає Податковому кодексу України. Однак, якщо для податківців це є корисним, оскільки строк примусового стягнення в судовому порядку ВАСУ самочинно збільшив до 3 років, то для платників це не має жодного значення, – адже якщо платник не звернеться до суду протягом 1 місяця, податковий орган розпочинає стягнення. При цьому ВАСУ уникає застосування спеціальних строків, передбачених спеціальними законами про пенсійне забезпечення.

Враховуючи викладене, у процесі судової реформи 2016 р. при перегляді КАСУ пропонується:

- переглянути строк звернення до адміністративного суду з 6 місяців до 3 років, щоб створити умови, не гірші від цивільного процесу;

- переглянути наслідки пропуску строку звернення: адміністративний позов повинен бути розглянутий і порушення права, якщо таке порушення вбачається, – встановлено;

- запровадити положення про те, що адміністративний позов щодо нормативно-правових актів може бути поданий протягом усього терміну його дії, якщо відбулося порушення права особи на підставі цього акту;

- встановити право на відвід судді протягом усього розгляду справи, якщо підстави відводу виявилися у процесі розгляду справи;

- заборонити Верховному Суду, касаційним судам, вищим спеціалізованим судам видавати будь-які акти, крім процесуальних рі-

шень у конкретних справах та постанов пленумів. Усі роз'яснювальні, інформаційні листи повинні бути відкликані.

Список використаних джерел та посилань:

1. Белкін Л. Нова редакція КАСУ як обмеження прав громадян // Юридична газета. – 2010. – № 40(256). – С. 10.
2. Белкін Л. Як адміністративні суди органам державної податкової служби потурають // Юридична газета. – 2012. – № 17(308). – С. 13–14.

БЕЛКІН Марк Леонідович
кандидат юридичних наук, адвокат,
директор Адвокатського бюро
Марка Белкіна «Еталон»

ЗАСТОСУВАННЯ РІШЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ В АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕСАХ В УКРАЇНІ. ДО ІСТОРІЇ ПИТАННЯ

Згідно із Законом України (далі – ЗУ) від 17.07.1997 р. № 475/97-ВР Україна повністю визнає на своїй території дію статті 25 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. щодо компетенції Європейської комісії з прав людини приймати від будь-якої особи, неурядової організації або групи осіб заяви на ім'я Генерального Секретаря Ради Європи про порушення Україною прав, викладених у Конвенції, та статті 46 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (далі – ЄКПЛ) щодо визнання обов'язковою і без укладення спеціальної угоди юрисдикції Європейського суду з прав людини в усіх питаннях, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції. Тому актуальним є питання про визнання рішень Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) як джерела права у правозастосовній діяльності.

Найбільш послідовно ідея визнання рішень ЄСПЛ як джерела права втілена у ЗУ «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини». Зокрема, відповідно до ч. 1 ст. 17 цього Закону суди України застосовують при розгляді справ Конвенцію 1950 р. і практику ЄСПЛ як джерело права. Водночас потрібне розуміння того, з якою метою приймалася і, відповідно, повинна застосовуватися ЄКПЛ. Так, у практиці правозастосування України стало «модним» у судових інстанціях найвищого рівня посилатися на положення ЄКПЛ та рішення ЄСПЛ таким чином, що ці акти застосовуються для обґрунтування звуження прав фізичних та юридичних осіб. Таке правозастосування є вельми сумнівним, оскільки порушується основна мета ЄКПЛ – захист прав осіб.

Так, у преамбулі до ЄКПЛ вказується, що мета її прийняття відповідає меті Ради Європи щодо досягнення тіснішого єднання між її

членами, і що одним із засобів досягнення цієї мети є забезпечення і розвиток прав людини та основоположних свобод.

Крім того, ЄКПЛ містить статтю 53, яка називається «Гарантія визнаних прав людини», відповідно до якої ніщо в цій Конвенції не може тлумачитись як таке, що обмежує чи уневажнює будь-які права людини та основоположні свободи, які можуть бути визнані на підставі законів будь-якої Сторони Конвенції чи будь-якою іншою угодою, стороною якої вона є.

Отже, ЄКПЛ прямо забороняє використовувати її для обмеження чи звужування прав людини і основоположних свобод. Цій нормі певним чином кореспондує норма частини 3 статті 22 Конституції України, відповідно до якої при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

До того ж статистика ЄСПЛ свідчить про те, що останній застосовує ЄКПЛ все ж таки з метою захисту прав осіб приватного права. Так, у справах, розглянутих ЄСПЛ проти України у 2013 р., у 65 прийнятих рішеннях (94,2%) Суд констатував принаймні одне порушення ЄКПЛ і тільки у 3 з них не знайшов жодного порушення [1].

Однак суди України, насамперед суди вищого рівня, застосовують положення ЄКПЛ та рішення ЄСПЛ з метою, прямо протилежною захисту прав осіб. Тобто коли український закон передбачає захист права або коли українським законом неможливо обґрунтувати обмеження права, органи судової влади застосовують з цією метою положення ЄКПЛ та рішення ЄСПЛ. Така «мода» започаткована попередньою «злочинною» владою, але із задоволенням використовується і теперішньою «постмайданною».

Класичним прикладом такого недоречного використання рішень ЄСПЛ є спроби судів, у тому числі адміністративних, заробляти на своє існування неправосудними методами у роботі, про що автор зазначав у статті [3]. Так, до 18.01.2012 р. склалась практика, відповідно до якої позивачі, які оскаржували акти суб'єктів владних повноважень (СВП), у яких може здійснюватися стягнення грошових сум, зокрема податкові повідомлення-рішення (ППР), незалежно від розміру нарахованих зобов'язань сплачували судовий збір як за немайновий позов. Наприклад в ухвалі Вищого адміністративного суду України

(далі – ВАСУ) від 10.01.2012 р. у справі № К/9991/1696/12, предметом позову у якій було визнання протиправними та скасування ППР, суд встановив, що подано позовну заяву немайнового характеру. Тобто існувала цілком усталена практика ВАСУ, що позовні заяви щодо визнання протиправними та скасування ППР мають немайновий характер.

Проте 18.01.2012 р. ВАСУ видав лист № 165/11/13-12 «Щодо адміністративних позовів майнового характеру», в якому визнав, що оскарження актів СВП індивідуальної дії, за якими можливе стягнення грошових сум, має матеріальний характер. Для обґрунтування цієї позиції ВАСУ використав рішення ЄСПЛ «Щокін проти України», зазначивши таке: *«Зі змісту рішення ЄСПЛ від 14.10.2010 р. у справі «Щокін проти України» вбачається, що збільшення податковим органом зобов'язань особи з податку є втручанням в його майнові права. Отже, за практикою ЄСПЛ вимога про визнання протиправним рішення суб'єкта владних повноважень, яке впливає на склад майна позивача, у тому числі шляхом безпідставного стягнення податків, зборів, штрафних санкцій тощо, є майновою».*

Зазначений вище лист був доведений до відома всіх адміністративних судів, і на сьогоднішній день, відповідно до Єдиного державного реєстру судових рішень, рішення «Щокін проти України» є найпопулярнішим із усіх рішень ЄСПЛ, тобто адміністративні суди використовують його як джерело права. Проте застосування цього рішення ЄСПЛ є прямо протилежним захисту прав приватних осіб. Характерним прикладом є ухвала ВАСУ від 30.05.2013 р., в якій ВАСУ зазначив: *«Зі змісту рішення Європейського суду з прав людини від 14.10.2010 у справі «Щокін проти України» убачається, що збільшення податковим органом зобов'язань особи з податку є втручанням в його майнові права. Отже, за практикою Європейського суду з прав людини вимога про визнання протиправним рішення суб'єкта владних повноважень, яке впливає на склад майна позивача, у тому числі шляхом безпідставного стягнення податків, зборів, штрафних санкцій тощо, є майновою. Відповідно до ч. 1 ст. 8 КАС України суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини. З огляду на викладене у такому випадку судовий збір підлягає сплаті у сумі 0,1 розміру мінімальної заро-*

бітної плати, а саме 107,30 грн. Оскільки за подання даної позовної заяви до суду ОСОБОЮ_1 було сплачено судовий збір у сумі 32,19 грн., та зазначені в ухвалі суду першої інстанції недоліки не були усунуті в установлений строк, суди правомірно дійшли висновку, що позовна заява на підставі п. 1 ч. 3 ст. 108 КАС України підлягає поверненню позивачеві».

Нагадаємо, що відповідно до ч. 1 ст. 8 КАС суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого зокрема людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Тобто суд, керуючись принципом верховенства права, відмовив у судовому захисті права, що гарантований у ст. 6 ЄКПЛ. Цей приклад гарно ілюструє те, як адміністративні суди України «розуміють» принцип верховенства права та суть Конвенції.

Ще більше ця проблема загострилася після набуття чинності редакції ЗУ «Про судовий збір» від 22.05.2015 р. № 484-VIII, оскільки для позовів матеріального характеру була знята верхня межа. Як правильно зазначається у публікації [4], для представників малого та середнього бізнесу в Україні ці зміни фактично становлять пряме обмеження їх конституційного права на оскарження в суді рішень органів державної влади, а також підвищують корупційні ризики в органах Державної фіскальної служби. Так, ці органи вигадують незаконні мільйонні донарахування податків, не несучи за це жодної відповідальності. Внаслідок цього при зверненні до суду суб'єкт перевірки повинен сплатити десятки, а можливо – і сотні тисяч гривень судового збору. Цинізм ситуації полягає ще й у тому, що, наприклад, апеляційні суди регулярно надають податковим органам поблажки у вигляді відстрочення чи розстрочення сплати судового збору, який після закінчення апеляційного провадження вже ніким не стягується.

Застосовуючи рішення ЄСПЛ «Щокін проти України», яке нібито надає підстави стягувати з позивачів непомірні судові збори, адміністративні суди на чолі з ВАСУ «забувають» усталену позицію ЄСПЛ щодо недопущення створення перешкод у доступу до правосуддя, в тому числі за рахунок непомірного судового збору. Так, у рішенні ЄСПЛ від 26.07.2011 р. у справі «Георгел і Георгета Стоїческу (Georgel and Georgeta Stoicescu) проти Румунії» (пп. 69–71) зазначало-

ся, що відповідно до раніше озвученої позиції ЄСПЛ сума судового мита має істотне значення для визначення того, чи могла особа використати своє право доступу до суду, або – зважаючи на розмір мита – правом на доступ до суду було знехтувано. Крім того, ЄСПЛ знаходив надмірним, а відтак – таким, що знецінює право доступу до суду, високий розмір судового мита, що не був виправданий фінансовим становищем заявника, але розраховувався на основі певного відсотка від суми, що є предметом розгляду в справі. Нарешті, ЄСПЛ вказав, що якщо публічний орган несе відповідальність за заподіяння шкоди, позитивне зобов'язання держави щодо сприяння встановленню належного відповідача набуває тим більшого значення.

Однак в українському адміністративному судочинстві держава, дозволяючи податковим органам безкарно донараховувати необґрунтовані мільйонні податки, ще й вимагає для оспорювання цього необґрунтовані кількасоттисячні суми.

Список використаних джерел та посилань:

1. Статистика щодо України (2013 рік) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/applicant/court/information/statistika/statistika-shhodo-ukraiini-2013-rik.html>

2. Белкін М. Українські суди включилися у заробляння грошей на своє існування: Останні тенденції щодо сплати судового збору // Юридична газета. – 2013. – № 18(360). – С. 22–23.

3. Косякин Р. Новий судовий збір при оскарженні придуманих порушень органами ДФС [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://blog.liga.net/user/rkosyakin/article/19470.aspx>

4. Пригуза П. Обзор отдельных проблем освобождения от уплаты судебного сбора [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zib.com.ua/ru/125028-obzor_otdelnih_problem_osvobozhdeniya_ot_uplati_sudebnogo_sb.html

ГУРЖІЙ Тарас Олександрович
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративного, фінансового
та інформаційного права
факультету міжнародної торгівлі та права
Київського національного торговельно-
економічного університету

ГУРЖІЙ Анна Валеріївна
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного, фінансового
та інформаційного права
факультету міжнародної торгівлі та права
Київського національного торговельно-
економічного університету

ГЕНЕЗИС ПОНЯТТЯ «АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОСТУПОК»

Офіційне визначення поняття адміністративного проступку надається в ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Згідно з цією нормою адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, що посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність.

Як можна помітити, в змісті чинного КУпАП терміни «адміністративне правопорушення» та «адміністративний проступок» вживаються в абсолютно однаковому значенні. Між тим, переважна більшість сучасних вітчизняних адміністративістів справедливо вказують на методологічну необґрунтованість ототожнення двох названих понять.

Витоки нинішніх розбіжностей між позиціями законодавця та наукового загалу слід шукати в неодноразових кардинальних трансформаціях, яким галузь адміністративного права піддавалася протягом своєї тривалої історії.

З моменту зародження (друга половина XIX ст.) і до жовтневих подій 1917 р. російське адміністративне право розвивалося за класичним західним зразком. Зокрема, воно було нерозривно пов'язане з інститутом адміністративної юстиції – системою спеціалізованих судів, до компетенції яких належали справи про порушення публічною адміністрацією прав та інтересів приватних осіб. Саме цей тип порушень (порушень держави прав громадянина або юридичної особи) первинно отримав назву «адміністративне правопорушення».

Приблизно в той самий час у кримінальному праві Російської імперії окреслилась тенденція до законодавчого відокремлення малозначних злочинів (кримінальних проступків). Наприкінці XIX ст. такі проступки почали іменуватись адміністративними. «Визначення проступків як адміністративних пов'язане з процедурними особливостями застосування покарань за кримінальним законодавством Російської імперії. За загальним положенням, каральна влада у Росії концентрувалася в судах. Справи про малозначні злочини, або проступки розглядали мирові судді. Але у 1889 р. інститут мирових суддів скасовується (вони залишаються лише у деяких великих містах, зокрема Москві, Санкт-Петербурзі, Одесі, Харкові), і судові функції в значному обсязі переходять до адміністративних органів» [1, с. 121]. Отже, спочатку терміном «адміністративні проступки» позначались діяння кримінального характеру, підвідомчі органам адміністрації (а не судам).

Так тривало до жовтневого перевороту 1917 р. З цього часу офіційна правова доктрина стала базуватись на безперечному пріоритеті інтересів держави над інтересами громадянського суспільства чи окремої людини. Радянська ідеологія звела в абсолют цінність державних інтересів. Відповідно до її постулатів будь-який конфлікт між державою та індивідом однозначно і беззаперечно мав вирішуватись на користь першої. Задля нав'язування державної волі членам суспільства допускалося застосування будь-яких, навіть найжорстокіших та найаморальніших, засобів.

Природно, що за такого підходу інститут адміністративної юстиції, який був покликаний захищати громадянина від утисків і зловживань з боку державних органів, був приречений. Офіційна наука затаврувала концепцію адміністративної юстиції як атрибут постійно

деградуючого і крокуючого в нікуди буржуазного права, як «... інструмент маскування сваволі чиновників і зміцнення панування буржуазії» [2, с. 10]. Аналогічна доля спіткала ідеї конституціоналізму, парламентаризму, самоврядності, правової держави.

Приблизно з середини 20-х років минулого століття поняття «адміністративна юстиція» у його звичному розумінні остаточно зникає з наукового обігу. Разом з ним відійшло у минуле класичне уявлення про адміністративне правопорушення як про порушення публічною адміністрацією прав приватних осіб.

Поняття «адміністративне правопорушення» перестало асоціюватись з адміністративною юстицією і стало сприйматись як синонім поняття «адміністративний проступок». Більш того, з плином часу ці два поняття ніби «помінялися ролями». Термін «адміністративне правопорушення» став базовим для позначення адміністративних деліктів (малозначних проступків кримінального характеру). Натомість термін «адміністративний проступок» почав використовуватись лише як додатковий або уточнюючий.

За радянських часів сприйняття понять «адміністративний проступок» і «адміністративне правопорушення» як синонімічних та взаємозамінних міцно укорінилось в юриспруденції. Відтак, саме цей підхід і був застосований при творенні чинного КУпАП, який був прийнятий у 1984 р.

Розпад СРСР став відправним пунктом нового етапу розвитку вітчизняного адміністративного права. Розпочався складний і тривалий процес його переорієнтації з «державоцентристських» принципів на істинно демократичні: верховенство права і закону, пріоритет прав і свобод людини, відповідальність держави перед громадянином тощо. Проголошення людини найвищою соціальною цінністю обумовило запровадження в Україні інституту адміністративної юстиції як гарантії забезпечення реалізації публічних прав громадян, а також їх охорони від порушень з боку органів влади. Протягом 2002–2005 років в країні було сформовано систему адміністративних судів, прийнято Кодекс адміністративного судочинства.

Зазначені події дали серйозний поштовх науковій дискусії про співвідношення понять «адміністративне правопорушення» та «адміністративний проступок». Адже очевидно, що сьогодні у вітчизняно-

му адміністративному праві на якісно новому інституціональному рівні окреслився новий вид порушень – порушень, які вчиняються органами держави та місцевого самоврядування під час реалізації ними своїх публічно-владних повноважень – порушень, які раніше іменувались адміністративними, проте згодом втратили свою автентичну назву.

Зважаючи на це сьогодні більшість учених наполягають на необхідності відходу від радянської концепції адміністративного правопорушення та повернення відповідному поняттю його первісного сенсу. Натомість за суспільно-небезпечними діями фізичних осіб (тими, які в чинному КУпАП іменуються правопорушеннями) пропонується зберегти традиційну назву «адміністративні проступки».

Отже, цілком імовірно, що незабаром у результаті реформування вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства відбудеться офіційне розмежування понять «адміністративний проступок» та «адміністративне правопорушення».

При цьому адміністративними проступками вважатимуться порушення встановлених правил публічного адміністрування, вчинювані приватними особами, а адміністративними правопорушеннями – порушення, що вчинюються органами і посадовими особами публічної адміністрації при реалізації своїх владних повноважень.

Список використаних джерел та посилань:

1. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: Монографія. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
2. Стариков Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. – М.: Норма-ИНФРА-М, 2001. – 304 с.

***ДІХТІЄВСЬКИЙ Петро Васильович**
доктор юридичних наук,
професор кафедри адміністративного права
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*

АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНІ ВІДНОСИНИ: ОСОБЛИВОСТІ СТРУКТУРИ ТА ВИНИКНЕННЯ В ІНФОРМАЦІЙНІЙ СФЕРІ

Стрімкий розвиток інформаційної діяльності, разом із позитивними економічними, правовими та технологічними наслідками, обумовлює перетворення інформації не лише на засіб задоволення законних інтересів суб'єктів публічних правовідносин, а і на предмет багатьох правопорушень, що актуалізує виявлення особливостей адміністративно-деліктних відносин у межах інформаційної сфери.

У юридичній літературі й судовій практиці проблеми розвитку адміністративно-деліктних відносин розглядалися під різним кутом зору, насамперед у працях Е.Є. Гензюка, В.В. Денисенка, Є.В. Додіна, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, В.П. Мишляєва, М.І. Нікуліна, О.І. Остапенка, А.П. Шергіна, однак особливості цих відносин в інформаційній сфері не одержали самостійного наукового обґрунтування.

Нашою метою є з'ясування суті та особливостей адміністративно-деліктних відносин в інформаційній сфері, встановлення правових форм їх співвідношення з іншими видами відносин, що складаються у процесі реалізації норм адміністративного та інформаційного законодавства у зв'язку із учиненням правопорушень в інформаційній сфері.

1. Згідно з положеннями ч. 1 ст. 27 Закону України «Про інформацію» від 2.10.1992 р. № 2657-ХІІ (в редакції від 13.01.2011 р.) види порушень інформаційного законодавства, а також заходи дисциплінарної, цивільно-правової, адміністративної чи кримінальної відповідальності визначаються законами України [1].

За своїм змістом наведена норма має відсилочний характер, що зумовлює закріплення на законодавчому рівні подвійної природи ме-

ханізму правового регулювання адміністративно-деліктних відносин в інформаційній сфері.

З одного боку, нормами інформаційного законодавства встановлюються правила та способи обігу інформації, вимоги до здійснення інформаційної діяльності, а з іншого – положеннями адміністративно-го законодавства визначаються види і склади правопорушень в інформаційній сфері, закріплюються правові засоби їх виявлення, фіксації, запобігання, в тому числі адміністративні стягнення. Зважаючи на це в механізмі правового регулювання адміністративно-деліктних відносин в інформаційній сфері можна виділити два основні аспекти: матеріально-правовий та процедурно-процесуальний. Суть матеріально-правового аспекту дістає вияв у нормативному закріпленні правових обмежень використання інформації та здійснення інформаційної діяльності, видів правопорушень, заходів відповідальності, які підлягають застосуванню до порушника, підстав і умов звільнення від відповідальності. Характерною особливістю матеріально-правового аспекту механізму правового регулювання адміністративно-деліктних відносин в інформаційній сфері є поєднання норм різногалузевої належності: адміністративного, господарського, інформаційного, конституційного законодавства.

Процедурно-процесуальний аспект правового регулювання досліджуваних відносин полягає у законодавчому закріпленні правил і процедур здійснення нагляду та контролю за дотриманням норм інформаційного законодавства, розгляду справ про адміністративні правопорушення, виконання постанов про застосування адміністративних покарань. На відміну від матеріально-правового, процедурно-процесуальний аспект механізму правового регулювання адміністративно-деліктних відносин завжди перебуває в площині адміністративного права.

2. Передбачена у ч. 2 ст. 4 Закону України «Про інформацію» норма розглядає інформацію як об'єкт інформаційних відносин, право на яку забезпечується можливістю вільного збирання, зберігання, використання, обміну та передачі інформації, крім випадків, передбачених законами України.

Водночас окремі норми законодавства як об'єкт відносин в інформаційній сфері визначають інформаційно-телекомунікаційні пос-

луги, правила їх надання, інформаційні системи, умови здійснення інформаційної діяльності, конкретні інформаційні ресурси – ст.ст. 145, 146, 148-1 – 148-4 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 7.12.1984 р. (далі – КУпАП) [2]. Іншими словами, законодавство України як об'єкт адміністративно-деліктних відносин в інформаційній сфері визначає не тільки інформацію у різних її проявах, а і інформаційну сферу суспільства в цілому, на охорону, збереження чи поновлення яких спрямовані відповідні відносини.

Враховуючи викладене вище, поняття «об'єкт адміністративно-деліктних відносин в інформаційній сфері» можна поділити на загальний (родовий), яким є інформаційна сфера суспільства в цілому, і спеціальний (видовий), тобто інформація, виражена у формі, необхідній для належного її сприйняття і відображення.

3. КУпАП, визначаючи у загальних положеннях (ст.ст. 14–16) суб'єктів адміністративної відповідальності і конкретизуючи відповідні приписи у спеціальних нормах, водночас не наводить дефініції суб'єктів адміністративно-деліктних відносин.

У теорії адміністративного права сформувався погляд, згідно з яким суб'єктами адміністративно-деліктних відносин виступають, разом із суб'єктами проступків та суб'єктами адміністративної відповідальності, також органи державної влади, до повноважень яких віднесено виявлення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень, їх профілактика, застосування заходів адміністративної відповідальності до правопорушників [3, с. 11]. Поряд з цим законодавство України, зокрема ст. 68 Конституції України, ст. 24 Закону України «Про захист персональних даних», ст. 59 Закону України «Про телебачення і радіомовлення», покладають на громадян та юридичних осіб обов'язки з додержання положень інформаційного законодавства, повідомлення про факти порушення відповідних правових приписів, що дозволяє включити фізичних та юридичних осіб, які не є суб'єктами інформаційної діяльності, до суб'єктів адміністративно-деліктних відносин в інформаційній сфері, щоправда, в обмеженій категорії справ.

Відповідно, є всі підстави констатувати, що поняття «суб'єкт адміністративно-деліктних відносин в інформаційній сфері» має більш загальний характер порівняно з поняттями «суб'єкт адміністра-

тивного проступку в інформаційній сфері» та «суб'єкт адміністративної відповідальності».

4. Певною специфікою як у фактичному, так і в юридичному аспектах відзначається зміст досліджуваних відносин. Згідно із загальноприйнятою в науці адміністративного права концепцією, зміст правовідносин становлять права та обов'язки їх сторін, засоби реалізації. Будучи охоронними за своєю суттю, адміністративно-деліктні відносини в інформаційній сфері включають до свого змісту передбачені нормами адміністративного та інформаційного законодавства повноваження органів державної влади щодо розгляду і вирішення справ про адміністративні проступки, застосування до порушників встановлених законом адміністративних стягнень. Іншу сторону змісту адміністративно-деліктних відносин утворюють права та обов'язки фізичних та юридичних осіб – порушників норм інформаційного законодавства, а також потерпілих від проступків. Значною мірою характер прав і обов'язків останньої групи суб'єктів адміністративно-деліктних відносин в інформаційній сфері залежить від об'єкта правової охорони (інформації, інформаційної інфраструктури, інформаційного ресурсу), виду проступку, його правових наслідків, форми адміністративного провадження, видів адміністративних стягнень, що підлягають застосуванню до порушників, правових засобів поновлення порушених прав, законних інтересів потерпілих від проступку.

5. Виникнення адміністративно-деліктних відносин у зв'язку з реалізацією суб'єктами владних повноважень заходів щодо виявлення, запобігання відповідних правопорушень, застосування заходів адміністративної відповідальності, захисту інформації та інформаційних систем зумовлює односторонній характер досліджуваних відносин.

Така особливість деліктних відносин обумовлюється підставами їх виникнення, якими є адміністративні проступки в інформаційній сфері (протиправні юридичні факти), а також правомірні дії посадових осіб суб'єктів владних повноважень, спрямовані на виявлення і запобігання порушенням норм інформаційного законодавства, застосування санкцій до правопорушників, здійснення нагляду та контролю за суб'єктами інформаційної діяльності.

Виникаючи у зв'язку з порушенням норм інформаційного законодавства, відносини, що розглядаються, водночас розвиваються і

припиняються згідно з нормами адміністративного законодавства [5, с. 12].

Таким чином, поняття «адміністративно-деліктні відносини в інформаційній сфері» можна розглядати як врегульовані нормами адміністративного та інформаційного законодавства суспільні відносини, що виникають між фізичними та/або юридичними особами, з одного боку, і уповноваженими органами державної влади – з іншого у процесі виявлення, профілактики, припинення адміністративних проступків в інформаційній сфері, застосування засобів адміністративного примусу та засобів заохочення з метою забезпечення правомірного використання інформації, інформаційних ресурсів, інформаційної інфраструктури.

В силу своїх соціально-правових та економічних особливостей поняття, яке стало предметом нашої статті, має ключове значення для встановлення суб'єктно-об'єктного складу проступків в інформаційній сфері, вироблення механізму їх запобігання, уточнення компетенції уповноважених органів державної влади щодо застосування заходів адміністративної відповідальності до суб'єктів правопорушень, вирішення питання про розмежування сфери правового регулювання норм адміністративного та інформаційного законодавства.

Список використаних джерел та посилань:

1. Про інформацію: Закон України від 2.10.1992 р. № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650 (в редакції Закону України від 13.01.2011 р.).
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7.12.1984 // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1123.
3. Денисенко В.В. Теория административно-деликтных отношений: Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. – СПб., 2002. – 36 с.

ЗАХАРЧЕНКО Петро Павлович

*доктор юридичних наук,
професор кафедри історії права та держави
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*

СТЕПАНЮК Анатолій Германович

*кандидат юридичних наук,
суддя Київського апеляційного адміністративного суду*

АДМІНІСТРАЦІЙНИЙ ГЕНЕРАЛЬНИЙ СУД УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ (1918 Р.): ПРАВОВЕ ТА КАДРОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ

Межі, обсяги функціонування, кадрове забезпечення Державного Сенату і трьох судів у його складі у 1918 р. ніколи не були об'єктом дослідження істориків права ані в Україні, ані за її межами. У сьогоднішній доповіді маємо намір зупинитися на формуванні одного з них – адміністратійного (адміністративного) Генерального суду. Скористаємося при цьому матеріалами фонду 2207 Центрального державного архіву вищих органів влади (Міністерство судових справ Української Держави (1918 р.).

8 липня 1918 р. П. Скоропадський підписав ухвалений Радою міністрів законопроект «Про утворення Державного Сенату», який мав розпочати свою роботу з 1 вересня 1918 р. Крім іншого, ним визначалися порядок формування, структура, повноваження найвищого органу судової влади Української Держави, вимоги до сенаторів, порядок їх призначення та зміщення з посад, котрі вони обіймали, фокусувалася увага на компетенції генеральних судів.

На генеральні суди із цивільних і кримінальних справ покладалася відповідальність за здійснення касаційного правосуддя, водночас адміністратійний Генеральний суд був позбавлений таких повноважень. В основному, вони синхронізувалися з компетенцією Першого департаменту Правительствующого Сенату Російської імперії. Це дало можливість досліднику органів державної влади Російської імперії А. Нольде називати його «вищим органом адміністративної юстиції» [1, с. 47]. Сфера компе-

тенції Першого департаменту була досить ґрунтовно вивчена ще одним дореволюційним правником – конституціоналістом А. Градовським. Він стверджував, що до відання Першого департаменту належало оприлюднення законів та розпоряджень, їхнє тлумачення у частині, віднесений до його повноважень, організація керівництва підпорядкованими установами, здійснення адміністративної юстиції та інші. Саме до Першого департаменту надходили скарги на неправомірні накази, розпорядження вищих органів державної влади, на постанови департаментів щодо виконання фіскальних функцій, військових та цивільних службовців на незабезпечення їхніх прав тощо [2, с. 292–411].

Предметом адміністративної юстиції для Першого департаменту були справи, що виникали із порушеного або спірного права, оскільки ці питання не підлягали розгляду у загальних судових місцях. Сюди належали:

- 1) скарги фізичних осіб на дії чиновників чи органів державної влади з приводу порушень ними прав та інтересів приватних осіб;
- 2) скарги посадових осіб і державних органів з приводу порушень приватними особами правил казенного управління;
- 3) розв'язання спорів між вищими державними установами з приводу інтересів держави [3].

Такі функції, судячи зі змісту Закону «Про утворення Державного Сенату» від 8 липня 1918 р., мали покладатися й на Генеральний суд адміністративних справ Української Держави, предмети відання якого виписані у ст. 40. До компетенції адміністративного Генерального суду відносилися «справи, які належали до Першого, Другого, а також надалі, до видання особливого про це закону, Третього і Четвертого департаментів російського Правительствующого Сенату і «Особого Присутствия по отчуждению недвижимых имуществ для государственной или общественной пользы» [4, с. 25зв.]. Як бачимо, національний законодавець передбачав другий етап унормування діяльності адміністративної юстиції, а саме – відмову від подальшого регулювання його нормами російського права. Їх мало замінити відповідне джерело права Української Держави.

Слід зазначити, що попри наявну історіографію, присвячену Українській революції 1917–1921 рр., наявність кількох докторських дисертацій, у яких аналізуються існуючі літературні джерела за темою,

ніхто із авторів не робив спроб з'ясувати поіменний склад Державного Сенату. Найбільший список членів подано у «Історії України» Міністра іноземних справ Української Держави Д. Дорошенка, проте і в цій книзі відсутні біографічні дані, почасти відсутні імена senatorів, а подекуди невірно названі прізвища [5, с. 374–375]. Такі самі прогалини мають місце і в повідомленнях тогочасних засобів масової інформації. Відомості про senatorів нам доводилося шукати у фонді особистих справ урядовців, суддів, інших службовців Української Держави.

Отже, до групи senatorів адміністраційного Генерального суду належали як колишні судді Генерального суду УНР, так і новопризначені, із числа колишніх senatorів, суддів, прокурорів, оберпрокурорів Російської імперії. Щоправда, не усі судді департаментів Генерального суду УНР були запрошені на роботу в Державному Сенаті. Так, суддя Генерального суду К. Товкач не був призначений на посаду senatorа через відсутність необхідного досвіду в роботі senatorа, про що йому було повідомлено безпосередньо Міністром юстиції О. Романовим. Водночас суддя Генерального суду УНР М.І. Радченко (1867 р.н.) з 26 липня 1918 р. відповідно до наказу гетьмана № 149 від 3 серпня 1918 р. був призначений senatorом адміністраційного суду Державного Сенату. Він у 1896 р. закінчив Університет Святого Володимира і одразу був направлений на посаду молодшого кандидата судового відомства при Київській судовій палаті. У 1913 р. за вислугою років отримав чин колезького радника. 9 листопада 1917 р. обраний головою Київської міської по справах про вибори до Установчих зборів комісії. 12 листопада того самого року постановою УЦР призначений членом головної комісії по виборах до Українських установчих зборів. З 2 січня 1918 р. обраний суддею Генерального суду. Після перемоги Директорії УНР Законом від 2 січня 1918 р. введений до складу Надвищого суду УНР як надвищий суддя з повноваженнями порядкуючого у цьому суді.

З 26 липня 1918 р. на посаду senatorа був призначений начальник Головного управління в'язниць Української Держави Андрій Григорович В'язлов. Під час виборів на Загальних зборах Державного Сенату до складу senatorів адміністраційного Генерального суду він заявив: «Вибір цей відповідає моему найщирішому бажанню...» [6, арк. 1].

Залежно від спеціалізації senatorів та компетенції адміністративного Генерального суду, за аналогією із Правительствующим Сенатом Російської імперії, наказом № 7 від 1 вересня 1918 р. адміністративний Генеральний суд Державного Сенату тимчасово був поділений на три експедиції та чотири відділи, кожен із яких складався із п'яти senatorів. До Першої експедиції входили Перший та Другий відділи, які, відповідно, очолювали senatorи Д.А. Носенко та О.М. Невіров. Останній тривалий час працював senatorом Другого департаменту російського Правительствующого Сенату.

До компетенції Першої експедиції перейшли справи місцевого самоврядування, передбачені ст. 32 п. 3 «Положения о судах по административным делам 30 мая 1917 года». Сюди належали і скарги на розпорядження губернських старост, міністрів і управляючих окремими частинами, що «торкаються обсягу компетенції цих самоврядувань, і скарги на вибори до законодавчих установ; затвердження та увільнення мирових суддів; оголошення законів, наказів та інших актів верховної влади й відповідних розпоряджень органів вищого управління» [7, арк. 1]. Друга експедиція включала Третій відділ, який очолював senator Р.Г. Шлейфер. До компетенції цього відділу належали фінансові справи (податкові, грошові надходження з державної скарбниці та визнання прав по службі).

Колишній senator цивільного касаційного суду Правительствующого Сенату Російської імперії Василь Васильович Ілімов очолював Четвертий відділ, котрий входив до складу Третьої експедиції. На неї покладалися «опікунські, станові та віросповідні, земельні та землепорядні, межові та маєткові справи, спори щодо відчуження нерухомого майна для державної і громадської користі, справи закордонної юрисдикції, справи по військовій повинності, усі інші справи, що не торкаються компетенції Першої і Другої експедицій» [8, арк. 1–1зв.].

До складу адміністративного Генерального суду, крім названих, були призначені й інші особи. Зокрема, з 26 липня 1918 р. senatorом став знаний діяч українського національного руху, старший прокурор Генерального суду УНР Дмитро Васильович Маркович. Проте, посилаючись на похилий вік і сімейні обставини, він прохав Міністра юстиції О. Романова призначити його за місцем проживання на посаду Голови Вінницького окружного суду. У листі-відповіді від 27 серпня 1918

р. Міністр юстиції відмовив сенатору у задоволенні його прохання. Сенатором адміністративного суду був призначений генеральний суддя адміністративного департаменту Генерального суду УНР, ординарний професор Університету Святого Володимира Б.О. Кістяківський (1868 р.н.), який у 1899 р. захистив ступінь доктора філософії у Страсбурзі. Він працював приват-доцентом в університетах Москви та Харкова, а 16 лютого 1917 р. отримав звання доктора державного права.

До когорти сенаторів потрапив і колишній комісар у справах України при Тимчасовому уряді, відомий діяч українського національного руху П.Я. Стебницький (1862 р.н.). Закінчивши Університет Святого Володимира, він захистив дисертацію кандидата математичних наук. Працював у Міністерстві фінансів Російської імперії за часів урядування С.Ю. Вітте.

Відомий у Російській імперії вчений, професор Петербурзького університету Мігулін також отримав призначення на посаду сенатора адміністративного суду ДС Української Держави.

Мантию сенаторів адміністративного Генерального суду одягли: колишній член Ради Міністерства юстиції, виконуючий обов'язки товариша обер-прокурора другого департаменту РПС, який народився в с. Ієрновка Павлоградського повіту Катеринославської губернії та 29 років пропрацював у судовому відомстві, С.М. Майборода; колишній член Першої Державної Думи Я.К. Імшенецький; товариш обер-прокурора цивільного касаційного департаменту РПС Г.О. Собічевський; А. Попов, який ніколи не був генеральним суддею УНР, як про це помилково вказано у наказі гетьмана П. Скоропадського від 3 серпня 1918 р.; прокурор Київської судової палати С. Чебаков; генеральний суддя УНР Пухтинський; товариш державного секретаря В.Ф. Романов; присяжний повірений округи Московської судової палати Хвостов, ім'я та по-батькові якого не вказано навіть у матеріалах його особистої справи сенатора. Уродженець с. Макошине Чернігівської губернії, Г.С. Шиянов став сенатором адміністративного суду з посади генерального судді УНР. До цього, починаючи з 1900 р., працював у Віленському, Чернігівському, Вінницькому окружних судах.

Отже, склад сенаторів Загальних зборів УД і трьох генеральних судів свідчить про ретельний підхід гетьмана до формування вищої судової інстанції в державі. Багатьом кадровим юристам було зроблено

пропозиції щодо можливості обіймати посади senatorів в УД, і абсолютна більшість з ними погодилися. У ДС склався сплав із діячів українського національно-визвольного руху, колишніх суддів Генерального суду УНР, новопризначених, із числа колишніх senatorів, суддів, прокурорів, обер-прокурорів Російської імперії тощо. Саме на такий високопрофесійний корпус правників покладалося завдання швидко і справедливо вирішувати проблеми державного управління, з одного боку, та ухвалення правосудних рішень в останній інстанції – з іншого.

Список використаних джерел та посилань:

1. Нольде А.Э. Правительствующий Сенат в XIX в. // Журнал Министерства юстиции. – 1899. – № 3. – С. 24–58.

2. Градовский А.Д. Начала русского государственного права: В 3-х т. – Т. 2. – Органы управления. – СПб.: Тип. М. Стасюлевича, 1876. – 504 с.

3. Ивановский В. Государственное право // Известия и ученые записки Казанского университета. По изданию № 5 1895 года, № 11 1896 года [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.allpravo.ru/library/doc117p/instrum2817/

4. ЦДАВО України. – Ф. 2207. – Оп. 1. – Спр. 1616. – Матеріали до утворення законопроектів про створення Державного Сенату. – Ухвалений Радою Міністрів Закон «Про утворення Державного Сенату». – Арк. 18–29.

5. Дорошенко Д. Історія України 1917–1923 рр.: У 2-х томах. – Т. 2. Українська гетьманська держава. – Ужгород: Б.в., 1930. – 510 с.

6. ЦДАВО України. – Ф. 2207. – Оп. 2. – Спр. 2146. – Про службу сенатора Д.А. Носенка. – 4 арк.

7. ЦДАВО України. – Ф. 905. – Оп. 2 – Спр. 16. – Приказы гетманского правительства и докладные записки о функциях департаментов и секций Державного Сената. – 22 арк.

8. ЦДАВО України. – Ф. 905. – Оп. 5. – Спр. 499. – Копии выписок из приказов. – Поділ відділів адміністративного суду ДС між сенаторами. – Арк. 2.

КОНСТАНТИЙ Олександр Володимирович

*доктор юридичних наук,
науковий консультант управління забезпечення діяльності
Судової палати в адміністративних справах
Верховного Суду України*

ДО ПИТАННЯ ІСТОРІЇ РОЗВИТКУ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ЗАСОБІВ ЗАХИСТУ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ ЮСТИЦІЇ

Актуальність порушеної проблеми обумовлюється тим, що діставши законодавчого закріплення під час Великої французької буржуазної революції як одне з фундаментальних індивідуальних прав, право петиції (скарги) дало поштовх виникненню в XIX столітті в країнах Західної Європи адміністративного судочинства, розрахованого на захист прав громадянина у взаємовідносинах з публічною адміністрацією. Адміністративна юстиція з часу заснування першочергово розвивалася в процесуальному розумінні як спеціальний інституційний механізм перегляду за скаргами фізичних та юридичних осіб правових актів, дій, бездіяльності представників адміністративної влади, гарантування реалізації права петиції і лише згодом (з набуттям ознак незалежності від виконавчої влади) переросла в провадження, засноване на позовній процесуальній формі, в основі якої знаходяться принципи змагальності, диспозитивності та рівності сторін, що, як наслідок, забезпечує більш неупереджене і об'єктивне правосуддя та відповідальне перед громадянином публічне управління.

Варто відзначити, що на відміну від країн пострадянського простору, в яких і досі висловлюються дискусійні міркування з приводу того, який процесуальний засіб (адміністративний позов чи скарга) має бути підставою для відкриття провадження в органах адміністративної юстиції із захисту порушених прав у публічно-правовій сфері, у Західній Європі ці питання (через відсутність ідеологічних перешкод «класового» характеру для визнання та розвитку цього інституту перегляду дій, рішень адміністрації) були вирішені на користь застосування позовної процесуальної форми адміністративного судочинства ще на початку 1900-х рр. Адже остання забезпечує особі більше можливостей у процедурах вирішення спорів із суб'єктами владних

повноважень, дозволяє поновлювати порушені суб'єктивні публічні права та відшкодовувати завдані органом управління збитки, тобто більш придатна для умов функціонування правової держави, забезпечує відповідальність органів влади перед суспільством.

Так, уже на початку XX століття відомий дореволюційний вчений-юрист О.М. Кулішер відзначав досягнення в передових державах Заходу значних успіхів у вказаному аспекті. А саме він констатував, що у них у більш чи менш визначеному вигляді вже мало місце застосування позовного механізму поновлення порушених суб'єктивних публічних прав, допускалося ініціювання приватною особою проти влади, як однієї з його сторін, процесу судово-змагального або більш-менш близького до нього характеру. Однак у цей час позовний захист публічних прав громадян повсюди на європейському континенті був ще недорозвинутим, дещо недосконалим. Незважаючи на повне відділення (у вищій інстанції) адміністративного суду від активної адміністрації, адміністративно-судового порядку (у всіх інстанціях) від адміністративного, відмінності адміністративного позову (Klage) від адміністративної скарги (Beschwerde), у самому адміністративному позові в німецьких державах на той час ще зберігалось багато ознак скарги до керівництва; йшлося про допустимість судового оскарження за його допомогою тільки дій та рішень низової, а не вищої ланки управління [1, с. 1, 2].

Дослідивши досвід становлення позовної форми захисту суб'єктивних публічних прав, В.О. Рязановський в праці «Единство процесса» (1920 р.) дійшов висновку, що адміністративний позов майже у всіх провідних країнах Західної Європи та Америки виріс з «відомчої» скарги та в окремих державах все ще зберігав на той час характерні риси останньої, але був, по суті, позовом про захист суб'єктивних публічних прав громадян (а не правопорядку як такого). Завданням законодавців у названих країнах, у аспекті вимог конструкції правової держави, вчений вже тоді вважав необхідність «звільнення адміністративного позову від домішок скарги» [2, с. 28, 29].

На українських землях, починаючи з часів Російської імперії, понад три останніх століття панувала авторитарна поліцейська держава, а тому йшлося лише про можливість ініціювання «постраждалою» приватною особою шляхом подання скарги (в інстанційному

порядку або до суду) перегляду неправомірного правового акту адміністрації, а не про відшкодування завданих його дією збитків, не про поновлення порушених суб'єктивних публічних прав. Скарга ідеологічно забезпечувала функціонування наглядового механізму в сфері державного управління – спочатку в інтересах монарха, а потім вищих партійних органів – за дотриманням їхніх указів, постанов, директив чиновниками на місцях. Тобто адміністративна юстиція почала розвиватися на вітчизняних теренах з влади нагляду та тривалий час зберігала функціональні ознаки й особливості останньої.

У країні рад принцип поділу влади не діяв; влада була єдиною і централізованою, і тому на зміну органам адміністративної юстиції на перший план було висунуто адміністративно-партійний контроль.

Обмежене судове оскарження неналежного управління тривалий час за умов дії ЦПК 1963 р. існувало й за часів незалежної України (навіть після прийняття Конституції 1996 р.). Зважаючи на це Конституційним Судом було прийнято низку рішень, в яких було надано офіційне тлумачення положень ч. 2 ст. 55 Основного Закону України щодо права кожного оскаржувати в суді рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, а також визнано неконституційними ряд положень цивільного процесуального законодавства, які обмежували таке оскарження в окремих випадках.

Водночас поступово у процесі утвердження властивих демократичній державі конституційних принципів поділу державної влади, верховенства права, самостійності й неупередженості судочинства, спрямованості діяльності усіх державних органів на забезпечення прав і свобод особи, в Україні відбулося й переосмислення завдань і функцій суду. Судову владу було звільнено від виконання непритаманних цивілізованим країнам функцій судового нагляду і розпочато її перетворення шляхом реформ процесуального законодавства на органи правосуддя – незалежного й неупередженого арбітра з вирішення спорів, в тому числі особи з державою, іншими формами публічної влади.

Розширення можливостей та меж судового захисту прав приватних осіб у відносинах з апаратом публічної влади в процесах становлення громадянського суспільства в Україні, ідеологічного переосми-

слення ролі держави лише як одного з видів (але провідного) політичних інститутів, покликаних забезпечувати його злагоджене функціонування та відповідальність перед громадянами, які є джерелом влади, об'єктивно вимагало запровадження саме позовної форми їх захисту. Адже якраз визнання суб'єкта владних повноважень відповідачем, визначення його обов'язку надавати «відповідь» за свої дії, бездіяльність, прийняті акти громадянину чи юридичній особі як рівноправному суб'єкту, доводити перед судом їхню правомірність могло забезпечити пропорційне та таке, що відповідає європейським стандартам, публічне управління в Україні [3, с. 33–43].

У КАС України врешті-решт було застосовано інституційну категорію «адміністративного позову». Це мало на меті не тільки розширити функції, завдання діяльності адміністративних судів, що були утворені, а і віднести до їх компетенції прийняття рішень про відшкодування завданих суб'єктами владних повноважень збитків (шкоди) приватним особам. Тобто означене було прямо пов'язано з переосмисленням завдань і функцій адміністративного права й процесу в демократичних умовах реалізації влади в Україні, запровадженням європейських принципів судового перегляду дій адміністрації.

Окресленої мети, на жаль, як довела практика, не було повністю досягнуто, що обумовило необхідність прийняття парламентом у червні 2016 р. законів щодо проведення комплексної реформи судочинства, започаткування відбору суддів до адміністративних судів на дійсно відкритих, публічних конкурсах за участю представників громадськості.

Список використаних джерел та посилань:

1. Кулишер А. Защита субъективных публичных прав посредством иска / Отдельный оттиск из журнала «Юридический вестник». – 1913. – Книга IV. – М.: Типография Г. Лисснера и Д. Собко, 1913. – 48 с.
2. Рязановский В.А. Единство процесса: Учебное пособие. – М.: Городец, 2005. – 80 с.
3. Константи́й О.В. Судова форма захисту як провідний спосіб забезпечення верховенства права та законності в публічно-владних правовідносинах // Вісник Вищої ради юстиції. – 2012. – № 1(9).

МАЦЕЛЮХ Іванна Андріївна
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри історії права та держави
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

ГЕНЕЗИС ПОНЯТТЯ «ПРОСТУПОК» В ІСТОРІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПРАВА

Проблема термінологічного визначення поняття «проступок» та споріднених із ним адміністративно-правових категорії не є чужорідною для вітчизняних дослідників. В українській науковій літературі спостерігаються різноманітні підходи до її вирішення [1, с. 113–119]. Натомість вітчизняний законодавець щодо цього висловлюється однозначно. Так, відповідно до ст. 9 КУпАП адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність [2]. Як бачимо, це визначення охоплює три основні характерні ознаки проступку, до яких належать протиправність, винність та адміністративна караність. Сукупність наведених ознак є підставою для настання адміністративної відповідальності. Однак сучасні науковці, аналізуючи зміст категорії «проступок», наводять і інші ознаки, зокрема: суспільна небезпечність, антигромадський характер тощо [3, с. 432].

З огляду на масштабність категорії «проступок» варто звернути увагу на інтерпретацію термінів і понять у європейській правовій спадщині, яка відносила аналізований нами термін до змісту категорії «правопорушення». Так, досвід судової практики Середньовічної Англії, норм звичаєвого права, правотворчої діяльності глави держави сприяли становленню тричленної системи класифікації протиправних діянь, яка в модифікованому вигляді існувала до середини ХХ ст. Вона сконцентрована навколо трьох понять, які виокремлюються як інститути кримінального права. Історики держави і права в унісон твердять, що в середньовічному праві Англії склався поділ злочинів на

три групи: «зрада» (treason), «фелонія» (felony) і «місдімінор» (misdemeanour) [4, с. 313].

Категорії «зрада» (treason) та «фелонія» (felony) належать до кримінально-правових. Під ними розумілися злочини, що відрізнялися один від одного ступенем суспільної небезпечності. Так, до «зради» відносили злочинні діяння, спрямовані проти держави, монарха та членів його родини. До «фелонії» законодавець відносив тяжкі злочини, а саме: тяжке вбивство (murder), просте вбивство (manslaughter), відкрите проникнення в чуже приміщення, крадіжку у великих розмірах тощо [5].

У середньовічному праві Англії проступком називали «місдімінор», тобто провину, за яку необхідно відшкодувати завдану шкоду. Згодом, до місдімінор зарахували такі злочини, що не охоплювалися поняттями «зрада» та «фелонія». До них належали підпал, підробка документів, обман, умисне пошкодження чужого майна. Злочинці не лише зобов'язувалися відшкодувати завдані збитки, а й, подекуди, несли більш тяжкі покарання [4, с. 313–314].

Вищезазначена класифікація правопорушень Англії зазнала істотних змін з ухваленням у 1967 р. «Criminal Law Act» (Закон про кримінальне право) [6, с. 125; 7]. Відповідно до його норм усі відмінності між фелонією і проступком були нівельовані.

Свою власну систему, яка здійснила типологізацію видів протиправних діянь, створила французька правова думка на початку XIX ст. Її пов'язують із кодифікаційною роботою, проведеною за часів імператора Наполеона Бонапарта. Саме йому, як вважають дослідники, належить ідея та її втілення щодо створення низки кодексів у постреволюційній Франції. Найвагоміше місце серед них відводилося Кримінальному кодексу 1810 р., в якому знайшлося місце для класифікації протиправних діянь на основі тричленної системи. За тяжкістю та соціальною значущістю злочинні дії поділялися на три групи. До першої групи віднесено найтяжчий вид протиправних діянь, що отримав назву «злочин» (crimes); за його вчинення передбачалися суворі покарання. До другої групи належать «делікти» (delicts), тобто менш соціально значущі злочинні діяння, за які передбачено виправні покарання. Третя група об'єднує поліцейські, переважно адміністративні правопорушення (contraventions), за які, переважно, передбача-

лися компенсаційні покарання. Останні розглядалися спеціально створеними органами адміністративної юстиції [8, с. 76–78].

Близькість систем права європейського континенту дала можливість здійснити рецепцію частини приписів кримінального законодавства Франції початку XIX ст. у відповідні кодекси німецьких держав. Так, тричленна система протиправних діянь дістала свого відображення у Прусьському кримінальному кодексі 1851 р. Як стверджує історик права Б. Тищик, саме з французького кримінального кодексу «запозичено поділ правопорушень на злочини, делікти та незначні (поліцейські) правопорушення [9, с. 460–461]. Варто відзначити, що наведена стратифікація протиправних діянь набула широкого поширення у всіх країнах романо-германської правової системи, які нині є державами – членами Європейського Союзу.

Національна практика розвитку правової системи демонструє власний досвід становлення поняття «проступок». Руська Правда XI ст. не розмежовувала кримінальні злочини та адміністративні проступки. І перші, і другі йменувалися «обідою» й охоплювали заподіяння матеріальної, фізичної чи моральної шкоди, за яку особа має відшкодувати збитки на користь князя та/або постраждалої особи [10, с. 33]. Із утвердженням християнства на Русі та рецепцією візантійських джерел права, що містили положення церковного законодавства, поняття «проступок» набуває іншого значення і розуміється як «гріх», тобто протиправне діяння, спрямоване проти державного чи церковного законодавства, за яке настає відповідальність у формі епітимії та/або майнових штрафів на користь держави та церкви.

Період існування Великого князівства Литовського відзначився ухваленням трьох Литовських статутів, де для позначення протиправного діяння використовували три категорії – «кривда», «виступ», «гріх» [10, с. 69]. В Українській гетьманській державі (Війську Запорозькому) національне право також закріплювало тричленну класифікацію правопорушень. Так, залежно від ступеня суспільної небезпечності розрізняли три види протиправних діянь: злочин – найтяжче протиправне діяння, за яке передбачалася смертна кара; провина – правопорушення середньої тяжкості; проступок – дрібне правопорушення [10, с. 167].

Із утратою національної державності та поширенням Російського імперського законодавства поняття «провина» зникає із нормативно-правових актів. Останні вже не розмежовують категорії «злочин» та «проступок». Вони ототожнюються та зараховуються до сфери кримінального права, йменуючись єдиним терміном – «злочин» [1, с. 113–114].

Ситуацію дещо змінив європейсько-зорієнтований імператор Олександр II. Вивчивши законодавство Західної Європи, зокрема революційної Франції, щодо розмежування злочинів, підвідомчих кримінальних судам та проступків, які належали до відання поліцейських судів чи спеціальних адміністративних органів, імператор ухвалив Статут кримінального судочинства Російської імперії від 20 листопада 1864 р.. Особлива частина Статуту передбачала склади протиправних діянь, які належали до проступків. У такий спосіб законодавець фактично розмежував категорії «злочин» та «проступок». Під останньою розумілися менш важливі злочини та проступки, за які в законах визначені покарання у вигляді догани, зауваження; грошових штрафів, розмір яких не повинен перевищувати 300 рублів [11, с. 215–306].

Радянське право розрізняло злочини та проступки. Останні охоплювалися дією Адміністративного кодексу УСРР 1927 р. та Кодексу про адміністративні правопорушення УРСР 1984 р. [12, с. 2]. На нашу думку, розмежування цих двох категорій є логічним і юридично правильним. Використання терміна «проступок» при позначенні адміністративних правопорушень для російської правової традиції є також закономірним, адже це слово має російське походження та за своєю етимологією означає «преступить закон». Натомість українська правова традиція демонструє існування іншої категорії – «провина», яка, маючи національне походження, за змістом означає «вина» або «гріх». Нагадаємо, що саме такими термінами в історії руського права позначали «правопорушення». Крім того, категорія «провина» за своєю суттю є ширшим поняттям, що включає не тільки об'єктивну – порушення норми права, а й суб'єктивну сторону – вольовий чи психологічний елемент особи, що полягає у почутті винуватості за вчинене діяння.

Отже, враховуючи українську стратифікацію правопорушень на злочини і провини в Українській гетьманській державі (Війську Запорозькому), пропонуємо замість категорії «проступок» послуговуватися терміном «провина».

Список використаних джерел та посилань:

1. Манжула А.А. Генезис поняття «проступок» у законодавстві України // Вісник Запорізького національного університету. – 2011. – № 4(1). – С. 113–119.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7.12.1984 р. № 8073-X [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
3. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 т. – Т. 1. Загальна частина / Редкол.: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: Юрид. думка, 2004. – 583 с.
4. Тищик Б.Й. Історія держави і права зарубіжних країн (Середні віки та ранній Новий час): Навчальний посібник. – Львів: Світ, 2006. – 696 с.
5. Statute of Laborers, 1351 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://legacy.fordham.edu/halsall/seth/statute-labourers.asp>
6. Hood Phillips O.A. First Book of English Law / Sweet and Maxwell. – Fourth Edition. – London, 1960. – 151 p.
7. Criminal Law Act 1967 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/58>
8. Code pénal de l'Empire français. – Paris, 1810. – 82 s. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k57837660/f92.image>
9. Тищик Б.Й. Історія держави і права зарубіжних країн. Новий час (XVII ст. – 1918 р.): Навчальний посібник. – Львів: Світ, 2013. – 752 с.
10. Захарченко П.П. Історія держави і права України: Підручник. – К.: Атіка, 2005. – 367 с.
11. Высочайше утвержденный Устав уголовного судопроизводства от 20 ноября 1864 г. // Полное Собрание Законов Российской Империи. – Собр. 2. – Отд. 2. – СПб.: Тип. 2-го отд. Собственной Е.И.В. Канцелярии, 1867. – 573 с. – Т. XXXIX. – 1864. – № 41 476. – С. 215–306.
12. Адміністративний кодекс УСРР: Текст та поартикульний коментар / За ред. С. Канарського та Ю. Мазуренка. – Харків: Юрид. вид-во НКЮ УСРР, 1929.

МОНАЄНКО Антон Олексійович
доктор юридичних наук, професор,
проректор з наукової роботи
Класичного приватного університету,
заслужений юрист України

ВИЗНАЧЕННЯ ЮРИСДИКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ ЩОДО ВИРІШЕННЯ СПРАВ ПРО ЗОБОВ'ЯЗАННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ ПРАВ ЗДІЙСНИТИ РЕЄСТРАЦІЮ ЗНЯТТЯ ОБТЯЖЕНЬ НЕРУХОМОГО МАЙНА

В юридичній практиці часто виникають питання, чи належать до юрисдикції адміністративних судів спори щодо зняття арешту на майно, який накладено в порядку кримінально-процесуального судочинства, і це обтяження не знято, хоча провадження у кримінальній справі закінчено з виправданням власника майна або закрито; чи може адміністративний суд у порядку адміністративного судочинства визнати протиправною відмову органів державної реєстрації прав у реєстрації майна, якщо обтяження було накладено в порядку кримінального процесуального законодавства та провадження у справі закінчено або закрито, а це обтяження не знято відповідно органами досудового слідства або судом в порядку кримінального судочинства?

Згідно з ч. 6 ст. 170 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК) від 13 квітня 2012 р. у разі задоволення цивільного позову або стягнення з юридичної особи розміру отриманої неправомірної вигоди суд за клопотанням прокурора, цивільного позивача може вирішити питання про арешт майна для забезпечення цивільного позову або стягнення з юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, доведеного розміру отриманої неправомірної вигоди до набрання судовим рішенням законної сили, якщо таких заходів не було вжито раніше [1, с. 109].

Відносини, пов'язані з державною реєстрацією прав на нерухоме майно та їх обтяжень, регулюються Законом України від 1.07.2004 р. № 1952-IV «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень».

Проблемне питання полягає ось у чому. У зв'язку з відкриттям кримінального провадження на майно особи слідчим було накладено

арешт. Після вирішення судом кримінальної справи обтяження на це майно не було зняте, й при зверненні особи до органів державної реєстрації прав щодо реєстрації припинення такого обтяження останні відмовляють у цьому, оскільки арешт на майно не знято. Особи, які вважають дії органів державної реєстрації прав неправомірними, звертаються з позовними заявами до адміністративних судів про зняття такого арешту та відповідну реєстрацію майна.

З аналізу судової практики вбачається, що одні адміністративні суди задовольняють позови, скасовують арешт, накладений на майно, та зобов'язують зареєструвати це майно. Інші відмовляють у задоволенні позову і вказують на те, що оскільки обтяження на майно не знято, органи державної реєстрації діють правомірно, відмовляючи в реєстрації майна. Також зазначають, що питання про зняття таких обтяжень майна повинно вирішуватися у порядку кримінального процесуального судочинства.

Відповідно до ч. 2 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) від 6 липня 2005 р. юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема [2, с. 448]:

1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;

2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;

3) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень;

4) спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів;

5) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України;

6) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

Відповідно до ч. 3 ст. 17 КАСУ юрисдикція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові спори: 1) що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України; 2) що їх належить вирі-

шувати в порядку кримінального судочинства; 3) про накладення адміністративних стягнень; 4) щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції [2, с. 448].

Відповідно до ст. 1 КПК завданнями кримінального провадження є захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорона прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду з тим, щоб кожний, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений, жодна особа не була піддана необґрунтованому процесуальному примусу, і щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура [1, с. 88].

Відповідно до ч. 2 ст. 131 КПК заходами забезпечення кримінального провадження є: 1) виклик слідчим, прокурором, судовий виклик і привід; 2) накладення грошового стягнення; 3) тимчасове обмеження у користуванні спеціальним правом; 4) відсторонення від посади; 5) тимчасовий доступ до речей і документів; 6) тимчасове вилучення майна; 7) арешт майна; 8) затримання особи; 9) запобіжні заходи [1, с. 108].

Відповідно до ч. 1 ст. 171 КПК з клопотанням про арешт майна до слідчого судді, суду має право звернутися прокурор, слідчий за погодженням з прокурором, а з метою забезпечення цивільного позову – також цивільний позивач [1, с. 115].

Відповідно до ч. 1 ст. 172 КПК клопотання про арешт майна розглядається слідчим суддею, судом не пізніше двох днів з дня його надходження до суду, за участю слідчого та/або прокурора, цивільного позивача, якщо клопотання подано ним, підозрюваного, обвинуваченого, іншого власника майна і за наявності – також захисника, законного представника. Неприбуття цих осіб у судові засідання не перешкоджає розгляду клопотання [1, с. 115].

Відповідно до ст. 174 КПК [1, с. 116]:

1. Підозрюваний, обвинувачений, їх захисник, законний представник, інший власник або володілець майна, які не були присутні

при розгляді питання про арешт майна, мають право заявити клопотання про скасування арешту майна повністю або частково. Таке клопотання під час досудового розслідування розглядається слідчим суддею, а під час судового провадження – судом.

Арешт майна також може бути скасовано повністю чи частково ухвалою слідчого судді під час досудового розслідування чи суду під час судового провадження за клопотанням підозрюваного, обвинуваченого, їх захисника чи законного представника, іншого власника або володільця майна, якщо вони доведуть, що в подальшому застосуванні цього заходу відпала потреба або арешт накладено необґрунтовано.

2. Клопотання про скасування арешту майна розглядає слідчий суддя, суд не пізніше трьох днів після його надходження до суду. Про час та місце розгляду повідомляється особа, яка заявила клопотання, та особа, за клопотанням якої було арештовано майно.

3. Прокурор одночасно з винесенням постанови про закриття кримінального провадження скасовує арешт майна, якщо воно не підлягає спеціальній конфіскації.

4. Суд одночасно з ухваленням судового рішення, яким закінчується судовий розгляд, вирішує питання про скасування арешту майна. Суд скасовує арешт майна у випадку, зокрема, виправдання обвинуваченого, закриття кримінального провадження судом, якщо майно не підлягає спеціальній конфіскації, непризначення судом покарання у вигляді конфіскації майна та/або незастосування спеціальної конфіскації, залишення цивільного позову без розгляду або відмови в цивільному позові.

Таким чином, арешт майна є одним із заходів забезпечення кримінального провадження. Правовідносини щодо арешту майна, зняття арешту на майно, який накладено в порядку кримінального процесуального судочинства, належать до кримінальних процесуальних правових відносин; відповідно такі спори мають вирішуватися в судах загальної юрисдикції в порядку кримінального процесуального законодавства України.

Крім того, незважаючи на те, що однією із сторін в такому спорі є орган державної реєстрації прав як суб'єкт владних повноважень, такий орган діє правомірно, адже виконує ухвалу суду загальної юрисдикції щодо накладення арешту в порядку кримінального проце-

суального законодавства України. Виконуючи тим самим ухвалу суду загальної юрисдикції, орган державної реєстрації прав не створює спору в порядку п. 1 ч. 2 ст. 17 КАСУ, а виконує рішення суду. Тому відмова органу державної реєстрації прав у реєстрації майна, якщо обтяження було накладено в порядку кримінального процесуального законодавства України та провадження у справі закінчено або закрито, а це обтяження не знято відповідно органами досудового слідства або судом, є правомірною. Крім того, таке обтяження має бути зняте за рішенням суду загальної юрисдикції в порядку кримінального процесуального законодавства України або органом досудового слідства.

Висновок. Спори щодо зняття арешту на майно, який накладено в порядку кримінального процесуального судочинства, і це обтяження не знято, хоча провадження у кримінальній справі закінчено з виправданням власника майна або закрито, не вважаються публічно-правовими спорами і відповідно до ч. 3 ст. 17 КАСУ не належать до юрисдикції адміністративних судів.

Адміністративний суд у порядку адміністративного судочинства не може визнати протиправною відмову органів державної реєстрації прав у реєстрації майна, якщо обтяження було накладено в порядку кримінального процесуального законодавства України, провадження у справі закінчено або закрито, а це обтяження не знято відповідно органами досудового слідства або судом в порядку кримінального судочинства.

Список використаних джерел та посилань:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9–10, № 11–12, № 13. – Ст. 88.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.

МУЗА Олег Валентинович
доктор юридичних наук,
старший науковий співробітник,
завідувач сектору експертних робіт
Інституту законодавства Верховної Ради України

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-СУДОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Розвиток адміністративного процесу в Україні засвідчує, що вкрай актуальною є проблема розв'язання доктринального конфлікту між адміністративним правом і адміністративним процесом. Тривалий час перемагала «широка» концепція адміністративного процесу, яка є найбільш визнаним підходом у науці адміністративного права, оскільки її автори висвітлюють суть адміністративного процесу через різні сфери реалізації адміністративного матеріального правовідношення за допомогою процесуально-правових засобів. Використовуючи теоретичні засади «широкої» концепції адміністративного процесу, можна уникнути наукових неточностей щодо характеристики окремих видів процесуальних правовідносин в адміністративному праві.

Найбільш популярною в адміністративно-правовій науці ідеєю врегулювання адміністративно-процесуальної діяльності є створення окремої галузі чи підгалузі адміністративного права – адміністративно-судового права. Так, «з урахуванням прийняття в Україні адміністративного процесуального законодавства нині існує нагальна потреба й склалися об'єктивні умови формування та розвитку науки і самостійної галузі новітнього адміністративного процесуального права, принципово відмінного від адміністративного процесуального права, обґрунтованого адміністративним правом радянської доби. В Україні малодослідженими, якщо не сказати недослідженими, є так звані загальний і особливий адміністративний процес» [1, с. 50–51]. Однак одним із основних питань на шляху формування цієї самостійної галузі права є пошук та формулювання її предмету, методу, системи законодавства та механізму правового регулювання.

Представники «широкої» концепції адміністративного процесу (О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Н.Р. Нижник, А.О. Селіванов, С.Г. Стеценко, М.М. Тищенко та інші)

розуміють адміністративний процес по-різному: як процес виконавчої та розпорядчої діяльності органів державного управління; як встановлений законом порядок розгляду та вирішення індивідуальних справ; як діяльність юрисдикційного правоохоронного характеру, застосування державно-правового примусу в адміністративно-процесуальній формі тощо. Різноманітність наукових уявлень та поглядів не має наслідком уніфікованості правових ознак адміністративного процесу.

У зв'язку з цим слід акцентувати, що у сучасному адміністративному праві склалися різні види правовідносин, в яких відбувається реалізація адміністративно-правових норм. Існуюча на сьогодні кількість законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, якими встановлюється порядок взаємодії фізичних та юридичних осіб, з одного боку, та органів публічної влади – з іншого, зумовлює необхідність виокремлення сфер виникнення, зміни та припинення адміністративно-процесуальних правовідносин за такими структурними частинами: управлінський процес, адміністративний деліктний процес та адміністративний судовий процес.

Щодо ідеї формування адміністративно-судового права в Україні, така думка не є новою для адміністративно-правової науки, однак час від часу актуалізується у зв'язку із розвитком певних подій (прикладом є, зокрема, прийняття у 2005 р. Кодексу адміністративного судочинства України).

Відзначимо, що адміністративний процес порівнюють із кримінальним, цивільним, господарським процесами, вважаючи, що адміністративний процес повинен зайняти своє місце у системі процесуальних галузей права. Аргументів на користь цього достатньо – запровадження адміністративного судочинства, участь суду як незалежного арбітра при вирішенні публічно-правових конфліктів та справ про адміністративні правопорушення. Крім того, таке відокремлення адміністративного процесу від адміністративного права прискорить реформування адміністративного права загалом. Такі обставини призвели до часткового заперечення окремими вченими «широкої» концепції адміністративного процесу та «звуження» обсягу розуміння адміністративно-процесуальних правовідносин виключно до тих, що виникають у сфері адміністративного судочинства.

Зауважимо, що у рамках судової концепції адміністративного процесу адміністративний процес розуміється як: самостійна галузь судово-процесуальної спрямованості (В.Б. Авер'янов); адміністративний судовий процес (С.М. Махіна); судовий розгляд адміністративно-правових спорів (Ж.М. Машутіна); захист громадян від дій та рішень органів публічної влади, що порушують їхні права і свободи у судовому порядку (Ю.М. Старілов). Виникнення цієї концепції пов'язують із процесами, що розпочалися у 1970–1980-х рр. стосовно наукового обґрунтування запровадження судового порядку оскарження рішень органів державної влади, посадових і службових осіб. Спочатку йшлося лише про мінімальну кількість справ, що мали б бути предметом судового оскарження. Згодом таке коло справ розширювалося, що зумовило необхідність запровадження інституту адміністративної юстиції. Крім того, слід говорити й про підвищення ролі суду як контролюючої інстанції у суспільстві та державі. Як наслідок – на практиці розпочинає збільшуватися кількість справ, розгляд яких переходить від компетенції органів державної влади до судових органів. Це дедалі більше наближує адміністративний процес до судового процесу, що, відповідно, позначається на доктринальному розумінні цього правового явища.

Варто нагадати, що існуючі до вересня 2005 р. адміністративний (квазісудовий) та спрощений судовий (у цивільному чи господарському судочинстві) порядки розгляду окремих адміністративно-правових спорів не могли повною мірою ефективно задовольняти вимоги приватних осіб, які потребували захисту своїх суб'єктивних публічних прав та інтересів. У цьому контексті відбулася не лише зміна функціонування механізму захисту прав громадян та юридичних осіб, порушених представниками органів публічної адміністрації. Треба чітко говорити про докорінну зміну системи вітчизняної галузі адміністративного права, оскільки запровадження адміністративного судочинства – це не лише організаційно-правова та процесуальна формалізація інституту адміністративної юстиції, який і так у своїй «псевдоформі» існував в Україні. У теорії адміністративного права почали поширюватися думки та пропозиції щодо перегляду змістовної наповненості правових норм, що регулюють власне адміністративні процесуальні відносини, тобто адміністративно-процесуальну сферу вла-

дної діяльності уповноважених суб'єктів владних повноважень. І найбільше суперечностей з приводу цього викликає прагнення окремих науковців виокремити адміністративне судочинство в підгалузь адміністративного права, або взагалі йдеться про існування предмету і об'єкту самостійної галузі права – адміністративно-судового права (на зразок цивільного, господарського, кримінального процесів).

Проблема наукового обґрунтування формування адміністративно-судового права пов'язана із теорією судового права, яка виникла ще у кінці ХІХ – на початку ХХ століть (В.А. Адамович, В.М. Гордон, І.В. Михайловський, М.М. Розін, В.О. Рязановський та ін.).

У своїй монографічній праці «Конституція. Громадянин. Суд. Професійні та суспільні погляди» А.О. Селіванов ставить перед ученими питання-проблему: «Судове право: нова галузь права чи теоретична думка?». Вчений дотримується позиції про те, що «юридична наука значно впливає на судову діяльність, але не може сприйматися як вирішальна у праворозумінні через дискусійність, критично описовий характер без належних рекомендацій стосовно конкретних судових справ. Доктринальне розуміння судового права дає змогу об'єднати навколо цього предмету наукові ідеї реального і прогностичного характеру, що допомагає суддям уникати концептуальних помилок у своїй діяльності. Структура судового права як предмет науки може мати такий вигляд: 1) теорія судової влади, судоустрою, судочинства; 2) теорія організації судового праворозуміння і правозастосування з елементом правотворчості. Судове право ідентифікується з теорією правового забезпечення суспільних відносин, які пов'язані зі здійсненням правосуддя. В цьому можна бачити самостійне призначення судового права як вчення про судову владу в публічно-правовій системі України. Судове право сьогодні дійсно претендує на місце самостійної галузі вітчизняної наукової юриспруденції. Але якщо розгляд судового права як науки серйозних заперечень не викликає, то необхідність відокремлення його в самостійну галузь у системі права залишається предметом дискусії» [2].

У межах предмета судового права, на думку С.В. Прилуцького, має здійснюватися теоретичний аналіз таких правових інститутів: «судова правотворчість; судова політика та політика судової влади; самоорганізація судової влади; суддівське самоврядування; управлін-

ня судовою владою та судове адміністрування; судовий контроль і судовий нагляд, транспарентність судової влади» [3].

Наукова концепція судового права допоможе дати відповідь на питання щодо місця у його структурі адміністративного процесу. М.П. Курило говорить про створення нової галузі – мегагалузі процесуального права – судового процесуального права. На його думку, «судове право буде формуватися із трьох складових: а) судоустрій і статус суддів; б) єдиний Судовий процесуальний кодекс; в) прецедентне та доказове право. Судове право, яке буде поєднувати питання судоустрою і судовий процес, жодним чином не замінить процесуальні галузі права. Вони, безперечно, будуть відокремлені, проте з єдиними підходами до загальних положень судового провадження, які є однотипними для всіх галузей права. Судове процесуальне право є складним синтезованим утворенням, що об'єднує в собі цілу низку суміжних підгалузей процесуального права» [4].

На нашу думку, постановка питання про відокремлення від предмету адміністративного права адміністративно-процесуальних правовідносин та включення їх до судового права зумовлена не до кінця вирішеною у науці адміністративного права проблемою щодо ролі суду в адміністративних правовідносинах. Мається на увазі співвідношення елементів «адміністративного» та «судового» в адміністративному процесі. Існування концепції судового права дає підстави для «очищення» змісту адміністративно-процесуальних правовідносин від управлінських складових.

На сучасному етапі реформування адміністративного процесу в Україні йдеться про формування у межах адміністративно-процесуального права адміністративно-деліктного та адміністративно-судового права. Зокрема, за умови відокремлення адміністративно-процедурного від адміністративно-процесуального права виникає можливість формування адміністративно-деліктного права, що має після формування адміністративно-процесуального права посісти окреме місце у системі вітчизняного адміністративного права. У такому разі адміністративно-процесуальне право у перспективі може бути представлене виключно сферою адміністративного судочинства.

Викладене свідчить, що сучасна система адміністративного права є свідченням необхідності підтримки еволюційного розвитку «широкої» концепції адміністративного процесу в українських реаліях. Нова система адміністративного права не лише має будуватися на засадах підвищення ефективності організації роботи суб'єктів владних повноважень, а й повинна створити безапеляційні правові інструменти для реалізації кожною людиною своїх прав та інтересів у відносинах з органами державної влади, органами місцевого самоврядування з питань, що віднесені до сфери адміністративно-правового регулювання. Саме тому *формування адміністративно-судового права дасть змогу уніфікувати усі правові норми, засоби та інструменти для визначення єдиних узгоджувальних правил і процедур ефективного захисту прав та свобод людини і громадянина, колективних суб'єктів (утворень) у сфері публічно-правових відносин.*

Список використаних джерел та посилань:

1. Бевзенко В. Адміністративна юрисдикція: поняття, сутність, проблеми відмежування // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2013. – № 3. – С. 50–51.
2. Селіванов А.О. Конституція. Громадянин. Суд. Професійні та суспільні погляди. – К.: УАІД «Рада», 2009. – С. 406–415.
3. Прилуцький С.В. Вступ до теорії судової влади (Суспільство. Правосуддя. Держава): Монографія. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2012. – С. 28.
4. Курило М.П. Цивільне процесуальне право України та уніфікація на його основі інших процесуальних галузей права: теорія і практики: Монографія. – Суми: Сумський національний аграрний університет, 2013. – С. 353–354.

ПИСАРЕНКО Надія Борисівна
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

КОНЦЕПЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ У ДОСЛІДЖЕННЯХ СУЧАСНИХ ВІТЧИЗНЯНИХ НАУКОВЦІВ

Розвиток юридичної науки супроводжується не тільки запровадженням понятійно-термінологічних новел, з'ясуванням їх суті, а і поглибленим тлумаченням вживаних правових категорій. Очевидно, що такого тлумачення вимагають насамперед ті з них, щодо визначення яких у науковому середовищі дискусії не припиняються впродовж тривалого часу. У вітчизняній адміністративно-правовій науці до останніх, безперечно, можна віднести категорію «адміністративний процес».

Нині більшість з учених, які репрезентують адміністративно-правову науку, демонструють прихильність до «широкої» концепції адміністративного процесу. Ця концепція ґрунтується на розробках радянських часів: в основу всіх дефініцій досліджуваного поняття покладається визначення, згідно з яким під адміністративним процесом розуміється розгляд і вирішення будь-яких справ, що виникають в управлінській сфері.

Хоча можна назвати принаймні двох авторів – В. Стефанюка та В. Перепелюка, які ще до 2005 р., тобто до прийняття Кодексу адміністративного судочинства України, ставили під сумнів можливість подальшого існування цієї категорії як такої, що стосується здійснення управлінських функцій. Науковці у своїх працях розмірковували з приводу природи адміністративного процесу, з огляду на те, що первісно ця категорія вживалася для позначення порядку відправлення правосуддя у справах щодо оспорування правомірності діяльності представників публічної виконавчої (адміністративної) влади [1].

Особливої актуальності питання щодо суті адміністративного процесу набуло після набрання чинності Кодексу адміністративного судочинства України. Відтепер правознавці почали опікуватися проблемою визначення місця адміністративного судочинства в його

структурі, замислюватися над тим, чи можна за допомогою однієї правової категорії характеризувати відмінні за призначенням форми владної діяльності.

На жаль, панівною у науковому середовищі є точка зору, згідно з якою адміністративне судочинство є структурним елементом адміністративного процесу. Так, О. Кузьменко характеризує розглядуваний процес як урегульовану адміністративно-правовими нормами діяльність публічної адміністрації, спрямовану на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права під час розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ [2]. Водночас науковець вважає, що структурним елементом такого процесу є регламентоване Кодексом адміністративного судочинства України адміністративно-позовне провадження [3]. Очевидною є суперечливість висновків дослідниці: запропоноване визначення процесу не відповідає його структурі; у дефініції йдеться про діяльність публічної адміністрації, а елементом структури є судове провадження.

А. Апаров – автор, представленої до захисту у 2015 р. докторської дисертації на тему: «Адміністративно-процесуальне право: стан та перспективи розвитку», – звертає увагу на те, що різні за функціонально-цільовим призначенням та змістом види діяльності не можуть визначатися одним терміном «адміністративний процес» [4]. Разом з тим він пропонує такий процес розглядати широко – як регламентовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність суб'єктів адміністративного права щодо здійснення виконавчої влади, вирішення конкретних індивідуальних справ у державному управлінні, спорів, що виникають з державних управлінських відносин та реалізації адміністративної відповідальності [5]. Адміністративне судочинство А. Апаров розглядає як інститут адміністративно-процесуального права [6] й, відповідно, як джерело цієї галузі згадує Кодекс адміністративного судочинства України [7].

Цікавим шляхом рухається О. Муза. Дисертацію, що була захищена у 2016 р., цей автор присвятив дослідженню теоретичних проблем адміністративно-процесуальних правовідносин. Своє дослідження науковець розпочинає з огляду концепцій адміністративного процесу, сформованих українськими правниками. Свою позицію стосовно змістовного наповнення цього правового явища він висловлює

після виокремлення ознак, класифікації та визначення сфер виникнення відповідних відносин. За твердженням О. Музи, адміністративний процес можна розглядати як «тріаду», що охоплює три складові частини адміністративно-процесуальної діяльності суб'єктів владних повноважень: управлінський процес, адміністративний деліктний процес та адміністративний судовий процес [8]. Насамкінець науковець відзначає, що у результаті здійсненого дослідження ним встановлено місце адміністративно-процесуальних відносин у системі адміністративного права та зроблено висновок про необхідність її (системи) новелізації через формування трьох самостійних підгалузей – адміністративно-процедурного, адміністративно-деліктного та адміністративно-процесуального права [9].

Наведена точка зору, як і будь-яка інша аргументована наукова позиція, має право на існування. Однак вона не сприяє розв'язанню термінологічної проблеми. О. Муза пропонує вживати категорію «адміністративний процес» у широкому розумінні, проте охоплювати поняттям «адміністративно-процесуальне право» лише норми, що регламентують судову діяльність з розгляду публічно-правових спорів.

О. Миколенко адміністративний процес називає різновидом адміністративної процедури й визначає його як урегульовану адміністративно-процесуальними нормами послідовність дій суб'єктів правозастосовної діяльності, спрямованих на вирішення адміністративної справи та структурованих відповідними процесуальними відносинами. Науковець стверджує, що розглядуваний процес не має обмежуватися тільки сферами діяльності адміністративних судів щодо вирішення публічних спорів та органів адміністративної юрисдикції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення. Адміністративно-процесуального забезпечення, за позицією О. Миколенка, потребують дисциплінарні провадження, що врегульовані дисциплінарними статутами та спеціальними положеннями про дисципліну, виконавче провадження та контрольна діяльність адміністративних органів щодо приватних осіб [10]. Отже, цей автор під адміністративним процесом розуміє як «управлінську» діяльність, так і діяльність щодо відправлення правосуддя.

Очевидним недоліком *«широкої»* концепції адміністративного процесу є те, що вона передбачає сприйняття останнього як зовніш-

нього вияву діяльності як представників публічного управління, так і представників органів правосуддя. Означене вимагає включення до структури адміністративного процесу надзвичайно відмінних за призначенням проваджень. Виокремлення серед цих проваджень конфліктних (юрисдикційних) та неконфліктних (неюрисдикційних) не вирішує проблему встановлення уніфікованих, виражених правил реалізації повноважень владарюючими суб'єктами. Адже неможливо помістити в одну процесуальну форму види діяльності, які суттєво різняться, адже реалізуються представниками різних гілок влади.

Менш поширеною, проте надзвичайно цікавою для обговорення є *концепція розуміння адміністративного процесу як форми судової діяльності* з розгляду публічно-правових спорів, що виникають в управлінській сфері. Нині ця концепція відтворена в навчальних посібниках, що побачили світ після набрання чинності Кодексу адміністративного судочинства України [11]. На її підтримку правознавці наводять вагомі аргументи й у наукових статтях [12].

Слід визнати, що нині в Україні бракує монографічних досліджень, спрямованих на виявлення переваг та/або недоліків «судової» концепції адміністративного процесу. Науковці намагаються наголосувати на її обґрунтованості, однак у працях, присвячених розв'язанню інших проблем. Так, В. Тимошук у монографії «Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії» демонструє прихильність цій ідеї, наводить причини, що не дозволяють погодитись із доцільністю використання у сучасних умовах поняття «адміністративний процес» у широкому значенні. Цей автор слушно стверджує, що розвиток права не може бути перешкодою для руйнування догм, але відкидати історичні надбання можна лише аргументовано. На його думку, це стосується здобутків як радянського, так і дорадянського періодів [13].

«Судова» *концепція* сягає корінням у дореволюційний період. Її слушність навіть не обговорюється у європейських країнах, де досліджуваний процес одвічно сприймався як форма судової діяльності, що регламентується нормами самостійної галузі – нормами адміністративного процесуального права. У перші десятиріччя існування СРСР зазначена ідея зазнала підтримки з боку окремих учених. Починаючи з кінця 30-х років XX ст. і до набуття Україною незалежності,

в умовах майже повного ігнорування радянською правовою наукою інституту адміністративної юстиції розробка цієї ідеї була позбавлена сенсу.

На сьогодні, коли в нашій державі утворені спеціалізовані суди, що функціонують за правилами окремого процесуального закону – Кодексу адміністративного судочинства України, можна говорити про доцільність повернення до «судової» концепції розуміння суті адміністративного процесу. Однак таке повернення має бути поступовим, «еволюційним», адже швидке й беззастережне сприйняття цієї ідеї залишає без відповіді надзвичайно важливе питання: які правові утворення мають об'єднувати нормативні приписи, що регламентують правотворчу й правозастосовну діяльність органів публічного управління?

У цьому разі йдеться не тільки про розв'язання термінологічних казусів. Основною проблемою є утвердження оновленого уявлення про систему сучасного українського адміністративного права, про його підгалузі та інститути, в межах яких виважено й обґрунтовано будуть згруповані норми, що визначають порядок реалізації владарюючими суб'єктами управлінських функцій.

Список використаних джерел та посилань:

1. Перепелюк В.Г. Адміністративний процес. – Чернівці: Рута, 2001. – 316 с.; Стефанюк В.С. Судовий адміністративний процес. – Харків: Консум, 2003. – 463 с.
2. Апаров А.М. Адміністративно-процесуальне право: стан та перспективи розвитку: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. – Запоріжжя, 2015. – 40 с.
3. Апаров А.М. Джерела адміністративно-процесуального права // Держава та регіони: Серія «Право». – 2012. – Вип. 2. – С. 33.
4. Муза О.В. Теоретичні проблеми адміністративно-процесуальних правовідносин в Україні: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. – К., 2016. – С. 6.
5. Там само. – С. 28.
6. Апаров А.М. Адміністративно-процесуальне право: стан та перспективи розвитку: Автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07. – Запоріжжя, 2015. – 40 с.

7. Апаров А.М. Джерела адміністративно-процесуального права // Держава та регіони: Серія «Право». – 2012. – Вип. 2. – С. 33.

8. Муза О.В. Вказ. праця. – С. 6.

9. Там само. – С. 28.

10. Миколенко О.І. Місце адміністративно-процедурного права в системі юридичних знань та системі права України: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. – Запоріжжя, 2011. – С. 18, 20.

11. Див.: Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України: Навчальний посібник. – К.: Прецедент, 2007. – 531 с.; Адміністративний процес: Загальна частина (Федеративна Республіка Німеччини, Україна): Науково-практичний посібник / Т. Манн, Р. Мельник, В. Бевзенко, А. Комзюк; пер. та адапт. з нім. Р. Мельника; за заг. ред. В. Бевзенка. – К.: Алерта, 2013. – 308 с.

12. Див.: Мельник Р.С. Інститут адміністративної юстиції у системі українського права // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 618–623 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10mrccup.pdf>; Ківалов С. До питання про співвідношення категорій «адміністративна юстиція», «адміністративний процес» та «адміністративне судочинство» // Право України. – 2013. – № 5. – С. 354–361.

13. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: Монографія. – К.: Конус-Ю, 2010. – С. 45–57.

СОЛОВЬОВ Борис Олегович
студент 3 курсу
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

ІСТОРІЯ ОРГАНІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ ФРАНЦІЇ

На сучасному етапі розвитку держави і права існування адміністративного процесу є необхідною умовою розбудови демократичної, правової держави, гарантією захисту прав і свобод людини і громадянина у відносинах з органами державної влади та місцевого самоврядування.

Становлення адміністративного процесу тісно пов'язане з еволюцією поліцейського права, предметом регулювання якого були державне управління, фінансово-бюджетна політика, спрямована на збільшення державної скарбниці, внутрішня безпека, громадський порядок тощо. Глибокі економічні, соціальні перетворення, спричинені переходом від аграрного до індустріального суспільства, швидкий розвиток міст вимагав змін у політико-правовому становищі населення. Ідеї Великої французької революції мали вирішальний вплив на перетворення поліцейської держави на буржуазну правову. Потреби у соціальній справедливості, рівності перед законом і судом, пануванні права, гуманізації усіх сфер життя зумовили виникнення нових завдань для публічного управління та розвитку законодавства. Водночас виникла дискусія щодо запровадження інституту адміністративної юстиції, метою якої було забезпечення законності управлінської діяльності, захист прав, свобод та інтересів громадян від сваволі органів публічної адміністрації. Саме адміністративна юстиція у часи докорінної зміни державного ладу та політичного режиму могла стати гарантією дотримання прав і свобод людини і громадянина, демократизації владних відносин [2, с. 16].

На нашу думку, французький досвід організації та функціонування системи адміністративної юстиції заслуговує на докладніше вивчення, враховуючи його вплив на виникнення цього інституту в цілому.

Слід зазначити, що основи формування адміністративної юстиції були закладені ще Наполеоном I у 1799 р., коли було видано Уложення Державної ради. Наступного року були створені ради префектур – особливі органи, завдання яких полягало у здійсненні контролю за діяльністю місцевих адміністрацій. Однак лише у 1872 р. радам префектур були надані повноваження суду (наприклад, право виносити постанови тощо) – до того часу їхні рішення не були обов’язковими для представників влади, тому досить рідко виконувалися. Постанови рад префектур є важливим джерелом адміністративного права і процесу, адже у їх тексті сформульована велика кількість норм, які існують дотепер [3, с. 184].

Ради префектур вважаються прототипами сучасних адміністративних судів. Однак важливо зазначити, що створення повноцінної системи органів адміністративної юстиції у Франції відбулося у 1953 р., коли міждепартаментські ради префектур зазнали докорінних перетворень та стали іменуватися регіональними адміністративними судами, які були, по суті, судами першої інстанції загального права з адміністративних конфліктів [4, с. 35–36].

Розглянемо докладніше сучасну систему органів адміністративного судочинства Франції. Слід звернути увагу на багатoeлементність та складність цієї системи (поділ на загальні та спеціальні органи), що обумовлено певними історичними особливостями розвитку правової системи держави.

Система адміністративних судів Франції (загальних органів адміністративної юстиції) відокремлена від системи судів загальної юрисдикції та складається з трьох основних ланок: адміністративні суди (іноді їх ще називають адміністративними трибуналами), адміністративні апеляційні суди та Державна рада. Організація та діяльність цих органів регламентується Кодексом адміністративної юстиції Франції від 4 травня 2000 р. [1].

Отже, першою ланкою у системі органів адміністративної юстиції Франції є адміністративні суди, які є органами загальної компетенції. Їм підсудні усі публічно-правові спори, за винятком тих, що віднесені законодавством до відання іншого, як правило спеціального, судового органу. Розмежування підсудності між адміністративними судами та іншими органами є однією з найскладніших проблем адмі-

ністративного процесу Франції. Ситуація також ускладнюється постійним утворенням нових органів спеціальної компетенції. Найчастіше труднощі при визначенні юрисдикції виникають при вирішенні податкових, виборчих та інших спорів.

На сьогодні у Франції діють 42 адміністративних суди, 31 з яких розташовані на території Франції, решта 11 – у закордонних володіннях держави.

При розгляді справ діє принцип колегіальності: звичайні справи вирішуються колегією з трьох суддів; значущі справи розглядаються на пленарному засіданні суду.

Для розгляду апеляційних скарг на рішення адміністративних судів у Франції у 1987 р. були створені апеляційні адміністративні суди, які також розглядають справи з питань перевищення владних повноважень. Особливим є правовий статус таких судів: судді апеляційних адміністративних судів є незмінними, що означає неможливість підвищення чи пониження судді по службі без його згоди. Рішення, як правило, приймаються на пленумах або палатами залежно від специфіки публічно-правового спору.

На сьогодні у Франції діють вісім апеляційних адміністративних судів, які також здійснюють певні консультативні функції [4, с. 36–38].

Очолює систему органів адміністративної юстиції Державна рада – особливий орган, який поєднує у своїй діяльності як судові, так і консультативні функції. У XVIII столітті Державна рада була утворена як дорадчий орган при правлячому уряді, наділений консультативно-законодавчими повноваженнями. Однак у 1872 р. внаслідок проведення низки реформ Державній раді були надані управлінські функції та можливість розгляду скарг приватних осіб до органів, що здійснюють управління. Таким чином, вона поступово перетворилася на судовий орган.

Відповідно до Кодексу адміністративної юстиції Державна рада є вищим адміністративним судом держави, який переглядає справи адміністративних судів у порядку касаційного провадження як суд останньої інстанції, а також розглядає певні спори як суд першої або апеляційної інстанції. До таких категорій справ належать, наприклад,

виборчі спори щодо законності призначення та проведення муніципальних виборів тощо [1].

Слід зазначити, що Державна рада також є консультативним органом уряду Французької Республіки. Цей орган, здійснюючи управління усією системою адміністративної юстиції, забезпечує одноманітність правозастосовної практики шляхом ухвалення рішень з правових питань високого рівня складності.

Разом із Державною радою та іншими адміністративними судами у Франції діє досить розгалужена система спеціальних органів адміністративної юстиції. Вони розглядають адміністративно-правові спори, що виникають у економічній та соціальній сферах. Система спеціалізованих органів адміністративної юстиції насамперед включає фінансові судові установи, такі як Рахункова палата, її регіональні та територіальні органи, основна мета яких – проведення фінансового контролю та забезпечення законності у сфері використання бюджетних коштів [4, с. 38–41].

Якщо вести мову про особливості здійснення судочинства в адміністративних справах, на увагу заслуговують такі аспекти.

По-перше, згідно з процедурними правилами адміністративний суд не може порушити справу самостійно, адже правом подання позовної заяви наділений виключно позивач. Суд при цьому обмежений такою заявою: обсягом заявлених вимог, аргументами позивача та доказами, наданими ним.

Крім того, адміністративне судочинство носить більш таємний, аніж гласний характер. Суд здійснює досудове вивчення матеріалів справи негласно. Лише власне засідання за участю сторін, їх адвокатів та урядового комісара є гласним.

Ще однією особливістю є характер письмового провадження адміністративного судочинства. Його перевага полягає у виваженості, адже сторони та інші учасники процесу мають змогу докладно усе обмірковувати, перш ніж написати будь-який процесуальний документ. Так само діє і суд. Як наслідок, сторони в усних дебатах на судовому засіданні не можуть наводити нові дані та докази. Вони зобов'язані використовувати тільки те, що вже є у наданих документах. Якщо з'являється новий документ, все починається знову, оскільки іншій стороні має бути наданий час для ознайомлення з ним та надання

контраргументів. Усе це спрямоване на прийняття виваженого, продуманого рішення. Слід наголосити, що істотним недоліком письмового провадження є затягування вирішення справи. Середній строк розгляду публічно-правових спорів у Франції сягає 2–2,5 років [3, с. 186].

Висновки

Зародження адміністративної юстиції Франції пов'язане із перемогою Великої французької революції та переходом до буржуазної держави. Метою цього інституту було забезпечення законності управлінської діяльності, демократизації владних відносин, захисту прав, свобод та інтересів громадян від сваволі органів публічної адміністрації.

На сьогодні адміністративна юстиція Французької Республіки є багатоелементною та складною системою, що складається з органів загальної компетенції (адміністративні суди, апеляційні адміністративні суди та Державна рада) та спеціальної компетенції (Рахункова палата, її регіональні та територіальні органи тощо). Організація та діяльність цих органів регламентується Кодексом адміністративної юстиції Франції від 4 травня 2000 р.

Список використаних джерел та посилань:

1. Code de justice administrative: Présentation [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/catalogue/9782110767608/index.shtml>
2. Галліган Д., Полянський В., Старилов Ю. Адміністративне право: історія розвитку та основні сучасні концепції. – К.: МАУП, 2002. – 402 с.
3. Пасенюк О.М. Адміністративний суд України (збірник наукових праць). – К., 2009. – 375 с.
4. Соловьев А.А. Французская модель административной юстиции: Монография / Предисл. М.А. Лапиной. – М., 2014. – 242 с.

ТРУШ Марта Ігорівна
аспірант кафедри адміністративного
та фінансового права
юридичного факультету
Львівського національного університету
імені Івана Франка

ПЕРІОДИЗАЦІЯ СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ В УКРАЇНІ

Інститут адміністративного судочинства є необхідною умовою існування будь-якої правової держави. Більш того, саме створення в середині XIX століття у європейських країнах адміністративних судів, діяльність яких була спрямована на запобігання та припинення свавілля влади, поліції та публічного управління взагалі, зумовило поступовий перехід від так званої поліцейської держави до сучасної правової – звідси випливає зв'язок між адміністративним правом та адміністративною юстицією. Адміністративне судочинство в Україні виникло та розвивалося як інститут адміністративного права та адміністративної науки упродовж досить тривалого часу: спочатку як складова дореволюційного російського поліцейського права, а потім – радянського адміністративного права.

У його розвитку автори підручника «Адміністративне судочинство» виділяють кілька етапів: 1) дореволюційний (друга половина XIX століття – 1917 р.); 2) радянський (1917 – 1991 рр.); 3) новий (1991 – 2005 рр.); 4) новітній (6 липня 2005 р. – по сьогодні) [1, с. 15].

А. Комзюк, В. Бевзенко та Р. Мельник пропонують власний варіант періодизації генези інституту адміністративної юстиції: 1) адміністративна юстиція на українських землях доби Російської та Австро-Угорської імперій (до 1917 р.); 2) адміністративна юстиція часів формування Української державності (1917–1920 рр. – період Центральної Ради, Гетьманату, УНР); 3) адміністративна юстиція України часів її перебування у складі СРСР (1920–1990 рр.); 4) новітня адміністративна юстиція (з 1991 р. – по сьогодні) [2, с. 38].

Однак у запропонованих періодизаціях не враховано повною мірою особливості певних періодів становлення інституту адміністративної юстиції, які варто виділяти в окремі етапи.

Насамперед варто погодитися з думкою І.С. Гриценка, який вважає, що об'єктивні передумови для виникнення інституту адміністративної юстиції виникли значно раніше, ніж у дореволюційний період – ще з XVI століття. Внаслідок 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 виявом 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 [3, с. 109].

У 1917 р. Тимчасовий уряд створив Особливу комісію для розробки проектів основних законів під головуванням Н.Н. Лазаревського. Проект передбачав створення адміністративного суду. Крім того, Тимчасовим урядом був прийнятий Закон про адміністративні суди, але процес їх створення був зупинений подіями 1917 р. [4, с. 8].

На думку В. Шишкіна, після 1917 р. розпочався радянський період розвитку адміністративної юстиції [5, с. 27]. Однак, на нашу думку, активізація інституту адміністративної юстиції, що відбулася в Україні протягом 1917–1920 рр., становила собою окрему, нетривалу стадію.

Радянським необхідно вважати період розвитку адміністративної юстиції з 1920 р. З 1917 по 1959 рр. створювалися та функціонували різні спеціальні юрисдикційні органи для розгляду адміністративних спорів, а основною формою оскарження громадянами дій та рішень посадових осіб була адміністративна.

З 1959 по 1987 рр. тривала стадія конституційного закріплення права оскарження в суді неправомірних дій посадових осіб, розширення підвідомчості суддів щодо розгляду адміністративних спорів (Конституція СРСР 1977 р., Конституція УРСР 1978 р.). З 1987 по 1991 рр. мав місце період законодавчого врегулювання порядку оскарження до суду неправомірних дій та рішень державних органів та їх посадових осіб (Закон УРСР «Про порядок оскарження до суду не-

правомірних дій службових осіб, що порушують права громадян»; у 1988 р. ЦПК УРСР був доповнений главою 31-А).

Після здобуття Україною незалежності у 1991 р. розпочався новий етап розвитку адміністративної юстиції та адміністративного судочинства, пов'язаний із прийняттям важливих актів: 26 квітня 1992 р. – Концепції судово-правової реформи, 28 червня 1996 р. – Конституції України, 22 липня 1998 р. – Концепції адміністративної реформи, що передбачали створення адміністративних судів, а також із такими подіями, як «Мала судова реформа» (2001 р.), прийняття Закону України «Про судоустрій України», яким було визначено структуру адміністративних судів. З 2002 р. процес запровадження адміністративної юстиції в Україні активізувався, було створено Вищий адміністративний суд України [1, с. 19]. Процес підготовки проекту Адміністративного процесуального кодексу України почався в 1996 р., коли була створена робоча група на чолі з Першим заступником Голови Верховного Суду України Володимиром Стефанюком [6, с. 21].

У подальшому, 6 липня 2005 р., було прийнято КАС України, і з 1 вересня 2005 р. він набрав чинності. З того часу можна з повним правом вести мову про початок новітнього етапу розвитку інституту адміністративної юстиції в Україні. Істотними змінами у судовій системі України та адміністративно-процесуальному законодавстві ознаменувався 2010 рік: був прийнятий Закон «Про судоустрій і статус суддів», внесено ряд важливих змін до КАС України.

Звісно, початком окремого етапу у становленні адміністративної юстиції України необхідно вважати 2016 р. у зв'язку із прийняттям змін до Конституції України в частині правосуддя та нового Закону «Про судоустрій і статус суддів».

З огляду на це вважаємо за доцільне запропонувати таку періодизацію становлення інституту адміністративної юстиції в Україні:

- 1) період створення передумов запровадження адміністративної юстиції (XVI–XIX ст.);
- 2) адміністративна юстиція на українських землях доби Російської та Австро-Угорської імперій (до 1917 р.);
- 3) адміністративна юстиція часів формування Української державності (1917–1920 рр. – період Центральної Ради, Гетьманату, УНР);

- 4) адміністративна юстиція України часів її перебування у складі СРСР (1920–1990 рр.);
- 5) новий період розвитку адміністративної юстиції (1991–2005 рр.);
- 6) новітній період розвитку адміністративної юстиції (2005–2016 рр.).

Список використаних джерел та посилань:

1. Адміністративне судочинство: Підручник. – Вид. 2, перероб. і допов. / За заг. ред. Т.О. Коломоєць. – К.: Істина, 2011. – 304 с.
2. Комзюк А.Т., Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Адміністративна юстиція в Україні: Навчальний посібник / За заг ред. А.Т. Комзюка. – К.: Прецедент, 2009.
3. Гриценко І.С. Історичні передумови запровадження адміністративної юстиції: українська традиція // Адміністративне право і процес. – 2013. – № 1(3). – С. 107–121.
4. Угриновська О.І., Білоусов Ю.В. Судове провадження у справах, які виникають з публічно-правових відносин. – Львів: Астрон, 2004. – 160 с.
5. Шишкін В. Адміністративний суд. Яким йому бути? // Віче. – 1994. – № 10. – С. 24–31.
6. Коліушко І.Б., Куйбіда Р.О. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України. – К.: Факт, 2003. – 536 с.

ФЕДОТОВА Ганна Валеріївна
*начальник науково-організаційного відділу
Державного науково-дослідного інституту МВС України*

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОСТУПКИ, НАБЛИЖЕНІ ДО КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ

Поетапне становлення України як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії обумовлює орієнтацію її на-самперед на забезпечення прав людини і громадянина. Під таким гаслом в Україні розпочато реформування кримінального й адміністративно-деліктного законодавства.

Сьогодні певна частина малозначних деліктів загальнокримінальної спрямованості регулюється з урахуванням особливостей вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства, оскільки такі, на перший погляд невразливі, делікти суттєво дезорганізують суспільні відносини, в охороні яких зацікавлені суспільство і держава.

Крім того, наразі гостро стоїть потреба гуманізації вітчизняного кримінального законодавства, й процес удосконалення кримінального права невпинно триває. Основною метою такого процесу є приведення кримінального законодавства до європейського рівня та викорінення витоків радянського права, відповідно до яких людина за вчинення незначного суспільно небезпечного діяння отримує статус злочинця на довгі роки.

Відповідно, дві означені проблематики умовно об'єднуються спільним предметом – рівнем небезпечності діяння для суспільства, хоча суспільна небезпека окремих деліктів не настільки явна, як небезпека злочинів.

Одним зі шляхів вирішення наголошених проблем пропонується запровадження інституту кримінального проступку, спрямованого на демократизацію, гуманізацію, посилення захисту прав і свобод людини відповідно до вимог міжнародних правових актів і зобов'язань нашої держави перед європейською та світовою спільнотою.

Про необхідність такого запровадження наголошувалося Центром політико-правових реформ, відомими представниками вітчизняної адміністративно-правової науки. Пропозиції в частині криміналь-

них проступків фахівці виклали у положеннях розробленого проекту Концепції реформування інституту адміністративної відповідальності [1; 2]. Основною ідеєю реформування, за зазначеним проектом, передбачалося «очищення» адміністративної відповідальності шляхом визнання адміністративними деліктами лише тих діянь, які завдають суспільної шкоди у сфері державного управління. На думку представників адміністративно-правової науки, процедура притягнення до відповідальності за адміністративні проступки не повинна мати кримінально-правових характеристик і містити такі заходи, як адміністративне затримання, доставлення особи, обшук тощо; не можуть вважатися адміністративними санкціями конфіскація, виправні роботи та арешт, оскільки мають кримінально-правовий характер.

Більш стрімкого розвитку набув проект Концепції державної політики у сфері кримінальної юстиції, який 16 жовтня 2007 р. був представлений на засіданні Національної комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права.

15 лютого 2008 р. доопрацьований проект Концепції був розглянутий на засіданні Ради національної безпеки і оборони України, а Указом Президента України від 8 квітня 2008 р. № 311/2008 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 р. «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів» Концепція реформування кримінальної юстиції України (далі – Концепція) [3] була затверджена.

Згідно з цією Концепцією до категорії кримінальних (підсудних) проступків мають бути віднесені: а) окремі діяння, що за чинним Кримінальним кодексом України (далі – КК) належать до злочинів невеликої тяжкості, які відповідно до політики гуманізації кримінального законодавства будуть визнані законодавцем такими, що не мають значного ступеня суспільної небезпеки; б) передбачені чинним Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУАП) діяння, які мають «судову юрисдикцію» і не є управлінськими (адміністративними) за своєю суттю (дрібне хуліганство, дрібне викрадення чужого майна тощо) [3].

Як відомо, в рамках теорії держави та права загальновизнаною є точка зору, згідно з якою правопорушення класифікуються на злочини та проступки залежно від ступеня суспільної небезпеки та соціаль-

ної реакції держави. В правовій доктрині поряд зі злочинами виділяють адміністративні, дисциплінарні, цивільно-правові та інші види правопорушень (проступків). Натомість багато вчених схильні вважати, що «всі правопорушення однаково суспільно небезпечні, однак небезпечність їх неоднакова» [4, с. 33].

Узагальнюючи викладені наукові висновки, В.Н. Кудрявцев зазначає, що «найбільш суспільно небезпечні адміністративні правопорушення перетворюються на злочини проти порядку управління (або громадського порядку та громадської безпеки), дисциплінарні – на посадові злочини, цивільні – на злочини проти власності [5, с. 200].

У свою чергу В.К. Колпаков з класифікації видів адміністративних правопорушень виокремлював адміністративні проступки підвищеного ступеня суспільної небезпеки, які за складом правопорушення, за суворістю кари, за порядком притягнення до відповідальності наближені до злочинів (дрібне хуліганство, розкрадання державного та громадського майна, злісна непокора представникам влади) [6]. Виділені вченим види адміністративних правопорушення зазначені й у Концепції: дрібне хуліганство, дрібне викрадення чужого майна тощо [3]. Д. Азаров пояснює наведення цих прикладів як спробу авторів Концепції вказати кілька прикладів посягань, яким не притаманний управлінський характер, та як намагання таким чином охарактеризувати цю властивість правопорушень.

Проте Д. Азаров, з огляду на невизначеність суті управлінського характеру правопорушень, зазначає, що далеко не завжди можна впевнено відповісти на питання, чи належать окремі делікти до «управлінських» (це, зокрема, стосується багатьох правопорушень на транспорті, у галузі шляхового господарства і зв'язку) та пропонує звертати увагу і на інші критерії, властиві діянням, які можуть бути визнані кримінальними проступками.

На думку вченого, кримінальний характер (у конвенційному значенні цього терміна) притаманний передбаченим у вітчизняному законодавстві адміністративним деліктам, що становлять собою порушення регулятивних правових норм, що не можуть бути визнані спеціальними, тобто такими, що регламентують поведінку окремих категорій осіб, та адміністративним правопорушенням, за які перед-

бачені стягнення, що за своєю суворістю, каральним та превентивним характером відповідають покаранню [7].

Ми цілком погоджуємося з поглядами Д. Азарова та вбачаємо за доцільне до кримінальних проступків відносити ті діяння, які за своєю юридичною природою не є адміністративними, оскільки не стосуються державного управління або місцевого самоврядування та не характеризуються великою суспільною шкідливістю. Зокрема, серед них слід назвати окремі норми щодо порушення виборчого законодавства, делікти у сфері надання публічних послуг, доведення неповнолітньої особи до стану сп'яніння, незаконного виробництва, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин, зайняття проституцією тощо.

Список використаних джерел та посилань:

1. Проект Концепції реформування інституту адміністративної відповідальності [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://pravo.org.ua/ua/news/2584>

2. Кримінальний кодекс України 2001 року: проблеми застосування і перспективи удосконалення: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції 13–15 квітня 2007 р.: У 2-х ч. – Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2007. – Ч. 1. – С. 189–194.

3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів»: Указ Президента України від 8 квітня 2008 р. № 311/2008 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/249/2008>

4. Крылов Г.В. Общественная опасность деяния и декриминализация / Проблемы совершенствования борьбы с преступностью. – Иркутск: ИГУ, 1985.

5. Кудрявцев В.Н. Правовое поведение: норма и патология. – М.: Наука, 1982.

6. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний феномен: Монографія. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 325 с.

7. Азаров Д. Трансформація адміністративних правопорушень у кримінальні проступки: концептуальні засади // Наука і правоохорона. – 2013. – № 1(19). – С. 146–151.

МІСЦЕ І РОЛЬ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ В СИСТЕМІ СУДОВОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

Підвищена увага громадськості до процесів реформування судової системи та судочинства, попри гіперболізацію певних явищ окремими політиками та медійниками, має цілком логічне пояснення. Дійсно, як аксіома сприймалося положення частини першої статті 6 Конституції України про здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Гордо звучало твердження, що серед згаданих трьох «стовпів», на яких тримається державна влада, судова є незалежною, самостійною та такою, що урівноважує інші влади як у боротьбі між собою, так і у посяганні на власне виключне право чинити правосуддя, підкоряючись лише закону та забезпечуючи дотримання принципу верховенства права.

І лише коли похитнулись дві перші з основ державності, суспільство задалося питанням наявності в Україні реальної судової влади. Якщо це питання поставити перед собою, то однозначну відповідь дати буде непросто.

Будучи інтегрованою у державну, судова влада одночасно має власні особливості, які відрізняються від інших гілок. Насамперед йдеться про джерело формування, мету створення, наявність механізмів виконання ухвалених рішень, здійснення влади у відповідних процесуальних формах тощо.

Розкриваючи основні принципи реалізації судової влади, важливо наголосити на відмінності понять «судова влада як суспільно-правове явище» і «судова система як носій, механізм реалізації судової влади».

На наше переконання, основна проблема сучасного реформування правової системи України знаходиться у площині визначення предмета реформування, тобто того, що ми збираємось кардинально змінювати: судову владу чи її носія – судову систему.

Видається, що більшість реформаторів переконані у необхідності облаштування саме судової системи, що лише опосередковано вплине на судову владу як самостійне явище.

Як ми зазначали вище, судовій владі притаманні певні принципи. Вони напрацьовані правниками досить ґрунтовно, а основними з них є принципи незалежності та самостійності.

Тут важливо зазначити, що незважаючи на величезне теоретичне і практичне значення принципів незалежності та самостійності судової влади, на яких зосереджують увагу не тільки вітчизняні правники, а й міжнародні організації (для цього достатньо ознайомитись з Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, Європейською хартією про статус суддів, Основними принципами стосовно незалежності суддів), існує величезна проблема паритету судової влади з іншими гілками, особливо – з виконавчою владою.

Тому від правильно розставлених акцентів у реформуванні залежатиме власне результат.

Що ми маємо сьогодні? Конституцію, в якій йдеться про поділ державної влади на три начебто рівних складові. Натомість відкривши розділ VIII, бачимо, що сором'язливо опутивши згадку про судову владу як явище, законодавець регулює в Основному Законі питання правосуддя, тобто зосереджується на структурній будові і функціях носіїв цієї влади (судах і суддях, засадах судочинства).

Тому реформування судової влади – підкреслимо, саме влади – без унесення змін до Конституції не видається можливим.

Сподівання правників стосовно «відновлення справедливості» у тексті змін до Конституції, ухвалених 2 червня 2016 р., не справдились. Розділ VIII Конституції зберіг попередню назву, ще більш ускладнивши розуміння поняття «судова влада», оскільки згадує про основні положення стосовно функціонування в Україні також органів прокуратури та адвокатури.

Не містить сутнісного визначення поняття судової влади і новий Закон України «Про судоустрій і статус суддів», який у статті 1 зазначає, що судова влада здійснюється незалежними і безсторонніми судами та реалізується суддями.

Водночас, якщо судовою владою є лише суди, то яке місце відводиться прокуратурі та адвокатурі? Якщо суди (судді) є носіями вла-

ди, то чому за ними не закріплено всіх ознак влади (крім незалежності – ще й самостійність)?

По суті, можна замислитись над питанням, чи були суди за часів незалежної України власне владою?

Короткий та, можливо, спрощений аналіз історії становлення сучасної суддівської системи дає підстави дійти висновку, що перші паростки реальної судової влади стали пробиватися із реалізацією ідеї адміністративного судочинства.

Один з натхненників створення адміністративних судів в Україні, В. Стефанюк, зазначав: «На жаль, у нашій країні існує певна упередженість щодо адміністративної юстиції. Подолання такого ставлення – складний і повільний процес».

Ці слова сказані у 2003 р., а вже у 2005 р. завдяки зусиллям В. Стефанюка та інших прихильників адміністративної юстиції в Україні було ухвалено КАС України та розпочали процесуальну діяльність адмінсуди.

Видається, що тільки після цього чиновництво зрозуміло, що створено суд не для влади, а над владою, і що саме адміністративні суди стали втіленням конституційного положення про реальний механізм стримування і противаги.

Тут варто повторити висловлювання професора права Фентона Говарда, який зазначав, що адміністративній юстиції можна дати різні визначення. Згідно з найфундаментальнішим з них вона є процесом притягнення влади до відповідальності за дії стосовно громадян.

Таким чином, йдеться про особливий вид судочинства, який за-слуговував якщо не на повну, то хоча б на відносну автономію, оскільки предметна підсудність спорів та суб'єктний склад його учасників не вписується у звичну схему існуючої системи загальних судів.

Прикметно, що саме керівництво найвищого судового органу перше заявило про неприйнятність існування окремої підсистеми адміністративних судів.

То ж не дивно, що з часу заснування адміністративні суди бажали якщо не ліквідувати, то хоча б підлаштувати під єдиний дах всі уряди та президенти.

Мабуть це – найкраща оцінка діяльності адміністративних судів. Крім того, позитивна діяльність адміністративного судочинства підт-

верджується статистичними показниками. Так, з початку діяльності адміністративних судів у 2005 р. до першого півріччя 2016 р. включно першою інстанцією розглянуто 9 646 224 справ, переглянуто у апеляційному порядку 4 442 037 рішень та ще 578 464 рішень стали предметом розгляду Вищого адміністративного суду України.

На жаль, ані показники роботи, ані твердження науковців про те, що «сьогодні не існує перепопону і контраверсій для того, щоб адміністративне судочинство мало можливість поглиблюватися і розвиватися в межах спеціалізованої підсистеми адміністративної юстиції», не змогли спростувати твердження В. Стефанюка про упередженість щодо адмінюстиції. Адже останні реформаторські пропозиції двох інших влад і частково судової інакше як упередженими не назвеш.

На наше переконання, не існує переконливих ані наукових, ані правових, ані практичних доводів переведення адмінсудів під «дах» Верховного Суду, як це запропоновано у новому Законі України «Про судоустрій і статус суддів».

Так, твердження про необхідність побудови судової системи відповідно до інстанційності є непереконливим, оскільки не для всіх справ передбачена можливість розгляду включно касаційною інстанцією. Як слушно зазначали автори наукового видання «Правова система України: історія, стан та перспективи», «незаперечно, що саме процес (процедури) визначають суть правосуддя, але це не дає переконливих підстав, щоб стверджувати первинність обумовленого змісту судового процесу, а вже потім, після його правового визначення, під відповідні функції правосуддя має вибудовуватися система судових органів».

Певним лукавством є твердження про позбавлення ВСУ конституційних функцій зі здійснення правосуддя. Вбачається, що прихильники таких доводів не бажали повного розкриття змісту принципів територіальності і спеціалізації побудови судової системи, закріплених у статті 125 Конституції України, у системному зв'язку з положеннями пункту 12 «Перехідних положень», якими передбачено, що ВСУ здійснює свої повноваження відповідно до чинного законодавства України до сформування системи судів загальної юрисдикції в Україні відповідно до вимог згаданої статті.

Фактично згадана система судів загальної юрисдикції остаточно була сформована лише з ухваленням Закону України «Про судоустрій і статус суддів» 2010 р., яким вибудовано чітку піраміду: суди першої інстанції, апеляційні суди, касаційні суди (вищі спеціалізовані суди) та Верховний Суд України.

Відповідь на питання про роль та місце Верховного Суду України у такій структурі містилася ще у Рішенні Конституційного Суду України від 11 березня 2010 р. № 8-рп/2010 у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «найвищий судовий орган», «вищий судовий орган», «касаційне оскарження», які містяться у статтях 125, 129 Конституції України. У цьому рішенні КСУ зазначив, що статус Верховного Суду не передбачає наділення його повноваженнями суду касаційної інстанції щодо рішень вищих спеціалізованих судів, і що законом можуть бути передбачені й інші форми оскарження та перегляду рішень судів загальної юрисдикції.

Це – вітчизняний правовий винахід, який і до сьогодні не дістав належного теоретичного опрацювання на предмет дослідження сутнісних характеристик, оскільки незалежно від назви (перегляд, нагляд, повторна касація), перегляд рішення, яке не набрало чинності, є апеляційним розглядом, а перегляд рішення, яке набрало чинності, становить собою, по суті, касаційний перегляд.

Разом з тим, простеживши трансформацію підстав перегляду судових рішень касаційних судів, тобто з «неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції однієї й тієї самої норми права» у порядку провадження за винятковими обставинами на «неоднакове застосування норм матеріального права у подібних правовідносинах» у порядку перегляду рішень, а також проаналізувавши повноваження Верховного Суду України, а саме: з права повного або часткового скасування рішення і направлення справи на новий розгляд до будь-якої інстанції – повного або часткового скасування рішення і направлення його до суду лише касаційної інстанції – повного або часткового скасування рішення з прийняттям нового судового рішення – можна дійти висновку, що саме остання конструкція наділяє Верховний Суд України повноваженнями власне судового органу та найбільш

повно забезпечує виконання принципу правової визначеності та остаточності рішень суду.

Аналіз останньої практики ВСУ з перегляду рішень у адміністративних справах засвідчує, що найвищий судовий орган країни має достатньо процесуальних механізмів для забезпечення виконання основного завдання – забезпечення єдності судової практики. Так, якщо у 2013 р. предметом перегляду палати у адміністративних справах ВСУ було 458 рішень, з яких 148 скасовано, то лише у першому півріччі 2016 р. ВСУ допустив до розгляду та переглянув 418 рішень ВАСУ, з яких 170 скасовано. Тобто твердження про відсутність у ВСУ повноважень впливати на судову практику не відповідає дійсності. Щодо доводів про громіздкість судової системи, а відтак – і про необхідність її спрощення та наближення до громадян, то стосовно адмінсудочинства необхідно зазначити таке.

Система адміністративних судів вбачалася її натхненниками автономною, триланковою, що у поєднанні з ухваленням Кодексу адміністративних процедур забезпечувала б швидкий і ефективний захист порушеного права у сфері публічно-правових відносин.

Можливість, а у окремих випадках – обов'язковість досудового врегулювання спору давала можливість створювати суди першої інстанції на рівні обласного центру. Зважаючи на те, що метою запровадження спеціалізованих судів є компетентність та оперативність, були сподівання завершити вертикаль адміністративних судів на рівні ВАСУ. При цьому аналізувався досвід Німеччини, Франції, Литви.

На жаль, у процес творення адмінюстиції втрутилася політика і політики. Процедурний кодекс чи Кодекс адмінпроцедур не ухвалені й досі. Натомість прихильники адміністративної юстиції змушені були відступити на крок назад та погодитися на визнання місцевими адміністративними судами не тільки окружних судів, а й судів загальних, які виступають як адміністративні. Крім того, депутати не змогли переступити через бар'єр «єдиного даху» в судовій системі, а тому над касаційним судом (ВАСУ) здійснили надбудову – повторну касацію (ВСУ).

На практиці це порушило єдність підсистеми адміністративної юстиції, створило перешкоди громадянам у доступі до єдиного каса-

ційного суду, ускладнило процес проходження справ у судових інстанціях, породило сумніви у необхідності існування нової юстиції.

За таких обставин позитивом є хоча б те, що реформатори судової системи не скористалися масивом накопичених проблем і не дослухались до пропозицій ліквідувати адмінсуди як такі. Разом з тим дивними видаються окремі новели як щодо бачення структурної будови судів, так і щодо процесуальної реформи здійснення правосуддя.

ЮЖЕКА Роман Сергійович
студент 4 курсу
юридичного факультету
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ

ЩОДО ПОНЯТТЯ «РОЗУМНОГО СТРОКУ» В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ

Строки мають дуже важливе значення при розгляді будь-якої справи. Адже саме зі строками пов'язані початок і закінчення дії правової норми матеріального права (адміністративного права); вони вказують на своєчасне здійснення прав, свобод і обов'язків людини і громадянина, визначають момент настання будь-якої процесуальної дії.

Проблемні питання щодо порушення строків, їх особливостей та значення у судовому адміністративному процесі України досліджували В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, О.Д. Крупчан, П.М. Рабінович та інші. Проте питання щодо поняття «розумного строку» в адміністративному процесі України залишається відкритим.

Метою статті є визначення поняття «розумний строк» в адміністративному процесі України.

У провадженнях з адміністративного судочинства, за загальним правилом, питання про відкриття провадження в адміністративній справі суддя вирішує не пізніше наступного дня після надходження позовної заяви до адміністративного суду або закінчення строку, встановленого для усунення недоліків позовної заяви. Адміністративна справа має бути розглянута і вирішена протягом розумного строку, але не більше одного місяця із дня відкриття провадження у справі, якщо інше не встановлено Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАС України).

Поняття «розумний строк» до встановлення його КАС України використовувалось в міжнародно-правових актах. Зокрема, в п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. закріплено, що «кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить

обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення» [1]. Проте тлумачення поняття «розумний строк» в офіційних законодавчих актах не надано.

Розглядаючи подання Верховного Суду України щодо конституційності положень ч. 3 ст. 120, ч. 6 ст. 234, ч. 3 ст. 236 Кримінального процесуального кодексу України, Конституційний Суд України дійшов висновку, що поняття «розумний строк досудового слідства» є оціночним, тобто таким, що визначається у кожному конкретному випадку з огляду на сукупність усіх обставин вчинення і розслідування злочину. Визначення розумного строку досудового слідства залежить від багатьох факторів, в тому числі від обсягу і складності справи, кількості слідчих дій, числа потерпілих та свідків, необхідності проведення експертиз та отримання висновків тощо [2]. Ці положення повною мірою стосуються як розгляду, так і вирішення адміністративних справ. Але за будь-яких обставин строк розгляду справи не може перевищувати одного місяця із дня відкриття провадження у справі [3, с. 166–167]. Приєднуючись до позиції Конституційного Суду України, вважаємо, що поняття «розумний строк» належить до оціночних та має тлумачитись судом у кожному окремому випадку залежно від обставин справи, бути якомога коротшим, не порушувати права фізичних та юридичних осіб на справедливий судовий розгляд, а також на ефективний захист їх прав та інтересів.

У 2005 р., з прийняттям КАС України, було вперше здійснено спробу на законодавчому рівні визначити поняття «розумного строку». Так, відповідно до положень п. 11 ч. 1 ст. 3 КАС України розумний строк визначено як найкоротший строк розгляду і вирішення адміністративної справи, достатній для надання своєчасного (без не виправданих зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах [4]. «Розумність» строку визначається окремо для кожної справи [5, с. 16]. Для цього враховують її складність та обсяг, поведінку учасників судового процесу тощо. На нашу думку, саме дотримання строків розгляду та вирішення справ судом (адміністративних, цивільних, кримінальних, господарських тощо) є важливим чинником захисту прав та законних інтересів осіб. Розумність таких строків є нормами, яких необхідно дотримуватися, щоб не порушувати конституційні права людини і громадянина, оскі-

льки будь-які затримання у процесі судового захисту можуть як мати негативні наслідки для суб'єкта адміністративного процесу, так і впливати на кваліфікаційні показники публічної влади в Україні.

Таким чином, поняття «розумний строк» є оціночним, суб'єктивним фактором, що унеможлиблює визначення конкретних строків судового розгляду адміністративної справи, тому, на нашу думку, потребує нормативного встановлення. В свою чергу адміністративні суди, використовуючи надані їм Кодексом адміністративного судочинства України владні процесуальні повноваження, зобов'язані вживати вичерпних заходів щодо дотримання розумних строків розгляду справи і завершувати справи у розумний для кожного окремого випадку строк.

Список використаних джерел та посилань:

1. 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. № 475/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 40. – Ст. 263.

2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 120, частини шостої статті 234, частини третьої статті 236 Кримінально-процесуального кодексу України (справа про розгляд судом окремих постанов слідчого і прокурора) від 30 січня 2003 року № 3-рп/2003 / Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2002–2003 рр. / Відп. ред. П.Б. Євграфов. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – С. 125.

3. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України: Навчальний посібник. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.

4. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.

5. Паліюк В.П. Застосування судами України Конвенції про захист прав людини та основних свобод. – К., 2004. – 264 с.

ЮРИНЕЦЬ Юлія Леонідівна

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри конституційного і адміністративного права

Навчально-наукового юридичного інституту

Національного авіаційного університету

ПРОБЛЕМА ВИЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ В УКРАЇНІ: ДО ІСТОРІЇ ПИТАННЯ

Як зазначається в Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи Рес (2004) 20 від 15.12.2004 р. «Щодо судового перегляду адміністративних актів», всі адміністративні акти підлягають судовому перегляду. При цьому під адміністративними актами розуміються правові акти – як індивідуальні, так і нормативні – та дії або бездіяльність.

З метою спеціалізації судів у сфері захисту прав осіб приватного права у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень (СВП) в Україні створена система адміністративного судочинства на підставі прийнятого 6.07.2005 р. Кодексу адміністративного судочинства України (КАСУ). Як зазначалося в пояснювальній записці до проекту Кодексу (в проекті він називався Адміністративним процесуальним кодексом України), «запровадження адміністративного судочинства зумовлене правовою природою публічно-правових спорів, де громадянину протистоїть потужний адміністративний апарат. Судове провадження у таких справах має здійснюватися на дещо інших засадах, ніж у цивільних судах». За таких умов видавалося очевидним, що участь у справі СВП як складової «адміністративного апарату» є критерієм віднесення справ до адміністративної юрисдикції.

Варто зазначити, що такому підході немає ані теоретичних, ані нормативних заперечень. Так, В.Б. Авер'янов об'єктивним критерієм виокремлення з маси суспільних відносин саме публічно-правових відносин вважає обов'язкову наявність в цих відносинах органів «публічної адміністрації» [1, с. 29]. З нормативної точки зору, за ч. 2 ст. 2 КАСУ до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність СВП, крім випадків, прямо встановлених законом.

Однак певну плутанину у це питання вніс Інформаційний лист

Верховного Суду України (ВСУ) від 26.12.2005 р. № 3.2.-2005, в якому зазначалося, що справою адміністративної юрисдикції може бути спір з правовідносин, у яких хоча б один суб'єкт законодавчо уповноважений владно керувати поведінкою іншого (інших) суб'єктів, а ці суб'єкти відповідно зобов'язані виконувати вимоги та приписи такого владного суб'єкта.

Після таких роз'яснень суб'єктний склад сторін спору перестав бути беззаперечним критерієм відмежування адміністративних справ, хоче це роз'яснення містить абсолютно суб'єктивний критерій оцінювання («уповноважений владно керувати») та не є виправданим теоретично та нормативно. По-перше, такого критерію немає в КАСУ. По-друге, як правильно зазначає В.М. Бевзенко [2, с. 5], у конкретних публічно-правових відносинах суцільного підпорядкування волі СВП не існує, проте у разі вступу із цим суб'єктом у правовідносини публічного характеру на заінтересовану особу (фізичну або юридичну) покладається обов'язок дотримуватися встановлених нормами права певних правил поведінки; крім того, через публічно-правові відносини здійснюється державне регулювання. По-третє, в демократичних країнах прийнято вважати, що судовий захист прав у спорах за участю СВП (публічно-правових спорах) найбільш ефективно здійснюється в межах адміністративної юстиції. Як зазначено у рішенні ЄСПЛ від 7.06.2001 р. у справі «Кресс проти Франції», «власне факт створення та існування адміністративних судів, безперечно, можна привітати як одне з провідних досягнень держави, заснованої на верховенстві права, – зокрема з огляду на те, що ці суди набули юрисдикції розглядати акти адміністративних органів не без відповідної боротьби» (цит. за [3, с. 9]).

Підміна об'єктивного критерію суб'єктного складу сторін суб'єктивним критерієм «владного керування» призвело до неможливості чіткого відмежування справ адміністративної юрисдикції від інших юрисдикцій. Так, за статистичними даними [4, с. 6], ВСУ скасував і закрити провадження з мотивів неправильного визначення підсудності у 21% з усіх розглянутих адміністративних справ – у 2007 р. та 24% – у 2008 р. Такий підхід не можна вважати формальним; він є суттєвим порушенням прав громадян та принципу верховенства права, оскільки після багатьох років судової тяганини

сторони вимушені були розпочинати усе спочатку, тільки в суді іншої юрисдикції.

Найбільш послідовно положення зазначеного Інформаційного листа № 3.2.-2005 реалізовувалися в спорах із СВП з приводу їх рішень, дій чи бездіяльності щодо розпорядження майном, зокрема земельними ділянками. При цьому спеціалісти, насамперед у галузі господарського права, вважають, що відносини щодо розпорядження власністю є приватноправовими, навіть незважаючи на те, що в них беруть участь СВП [5]. Часто судова практика йшла саме таким шляхом. Свого часу тодішній Голова Вищого адміністративного суду України (далі – ВАСУ) назвав такий стан справ «юрисдикційною контрреформою» [6].

Як з'ясувалося пізніше, щодо земельних відносин питання підсудності було вирішено Конституційним Судом України (далі – КСУ). Так, у Рішенні від 1.04.2010 р. у справі № 10-рп/2010 відзначено, що «до публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, належать і земельні спори фізичних чи юридичних осіб з органом місцевого самоврядування як СВП, пов'язані з оскарженням його рішень, дій чи бездіяльності». Отже, за одного й того самого правового регулювання з'ясувався пріоритет адміністративних судів у спорах за участю СВП, що свідчить про, як мінімум, штучність відповідних підстав для закриття судових проваджень та фактичну відмову приватним особам у судочинстві.

Варто зазначити, що у сфері земельних відносин розмежування адміністративних та господарських спорів історично ніколи не було усталеним. Так, в ухвалі ВАСУ від 9.09.2008 р. № К-7166/07 була підтримана позиція прокурора м. Києва щодо неможливості надання під будівництво земельної ділянки, яка знаходиться в Центральному історичному ареалі м. Києва та зоні охоронюваного природного ландшафту, без погодження з органами охорони культурної спадщини. Натомість вже постановою Вищого господарського суду України (далі – ВГСУ) від 17.03.2009 р. № 16/201 встановлена неможливість надання під будівництво земельної ділянки на території охоронної зони пам'ятки історії національного значення.

Аналогічно, в ухвалі ВАСУ від 9.04.2009 р. № К-7166/07 підтримана позиція прокуратури Автономної Республіки Крим та Держа-

вної служби охорони культурної спадщини щодо неможливості будівництва на земельній ділянці, яка віднесена до Історико-архітектурного плану і комплексного охоронного зонування пам'ятників історії і культури та природи адміністративного району «Велика Ялта». Натомість вже постановою ВГСУ від 22.04.2009 р. № 2-17/3550-2004 підтримана позиція природоохоронного прокурора щодо неприпустимості передачі в довгострокову оренду під будівництво земельної ділянки Лівадійського парку, яка належить до земель природоохоронного та історико-культурного призначення.

Разом із тим стосовно розпорядження іншим, ніж земельні ділянки, майном рішення, аналогічні Рішенню КСУ від 1.04.2010 р. у справі № 10-рп/2010, не приймалися. Отже, внесена ще більша плутанина в описувані правовідносини: може так статися, що спір щодо земельної ділянки буде вирішуватися в адміністративному суді, а щодо будівлі, яка розташована на цій ділянці, – в господарському чи цивільному суді. Натомість про публічний характер такого роду спорів свідчить, зокрема, те, що, наприклад, до господарського суду з такими спорами можуть звертатися прокурори та їх заступники, які звертаються в інтересах держави. Але позов «в інтересах держави» є, фактично, визнанням публічно-правового характеру спору.

Варто зазначити, що зараз накреслюється нова колізія щодо визначення адміністративної юрисдикції – у спорах з Фондом гарантування вкладів фізичних осіб. Так, згідно з ч. 2 ст. 3 Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» Фонд є юридичною особою публічного права. Тому спори з ним вважалися публічно-правовими й розглядалися адміністративними судами. Однак у постанові ВСУ від 15.06.2016 р. було відзначено, що на спори, що виникають на стадії ліквідації (банкрутства) банку, не поширюється юрисдикція адміністративних судів. Унаслідок цього рішення судів нижчого рівня були скасовані, а провадження у справі – закриті. Виходячи з цієї правової позиції слід очікувати масового закриття проваджень на стадії апеляційного чи касаційного розгляду в уже вирішених спорах з Фондом гарантування вкладів фізичних осіб.

Зважаючи на це в процесі судової реформи 2016 р. при перегляді усіх процесуальних кодексів пропонується передбачити у справах за участю суб'єктів владних повноважень право сторони на оскарження

ухвали про відкриття провадження у справі з мотивів предметної підсудності, хоча б до рівня апеляційної інстанції. Якщо під час такого оскарження з'ясується правильність визначення предметної підсудності, у подальшому це питання обговоренню не підлягає.

Такий підхід дозволить уникнути закриття провадження з мотивів неправильно визначеної предметної підсудності після багаторічної судової тяганини й зумовити вирішення справи по суті.

Список використаних джерел та посилань:

1. Державне управління: теорія і практика / В.Б. Авер'янов, В.В. Цветков, В.М. Шаповал та ін. / В.Б. Авер'янов (ред.). – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 431 с.

2. Бевзенко В.М. Суб'єкти владних повноважень в адміністративному судочинстві України: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. – Харків, 2010. – 35 с.

3. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна. – К.: Старий світ, 2006. – 576 с.

4. Смокович М.І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій: Монографія. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 304 с.

5. Стахурський М.Ф. Проблеми визначення підвідомчості земельних спорів господарським судам України // Вісник господарського судочинства. – 2009. – № 5. – С. 35–39.

6. Пасенюк О. Юрисдикційна контрреформа – шляхи до регресу // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2009. – № 3. – С. 3–7.

ЮЩЕНКО Тетяна Василівна
*аспірант Інституту права та суспільних відносин
Відкритого міжнародного університету
розвитку людини «Україна»*

ДО ПИТАННЯ ПРАВОВИХ ЗАСАД УЧАСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА

Розпочаті в Україні судова реформа та реформа місцевого самоврядування актуалізують пошук концептуальних підходів до ефективного вирішення їхніх основних завдань. Найбільш доцільним видається аналіз практики тих країн, які, по-перше, досягли значних успіхів у результаті як децентралізації публічної адміністрації, так і розвитку адміністративного судочинства; по-друге, за розмірами, кількістю населення та історією розвитку є близькими до України. Серед таких країн слід насамперед виділити Республіку Польща, тим більш, що польська модель місцевого самоврядування визнана однією з найбільш вдалих у Східній Європі.

До особливостей місцевого самоврядування Польщі можна віднести триступеневий поділ на: гміну («gmina»), до компетенції якої належить вирішення публічних справ місцевого значення, повіт («powiat»), який вправі вирішувати справи, що виходять за межі компетенції гміни, та воєводство («województwo»), яке представляє уряд у регіоні та уповноважене на здійснення наглядових повноважень щодо гмін та повітів.

Передусім, варто зазначити, що суттєвий вплив на реформування громадського самоврядування в Республіці Польща справили праці відомого вченого-адміністративіста Юрія Панейка, який визначав місце самоврядування «як оперту на приписи закону децентралізовану державну адміністрацію, виконуючу місцевими органами, які ієрархічно не підлягають іншим органам і є самостійними в межах, визначених законом, і загальноправового порядку» [1, с. 184]. Саме незалежність між рівнями самоврядної громадської адміністрації наразі є головним правилом самоврядної системи сучасної Польщі. Так, сфера діяльності адміністрації воєводства не порушує самостійності нижчих ланок територіального самоврядування – повіту і гміни. Ор-

гани адміністрації воєводства не є органами контролю щодо повіту та гміни і не є органами вищого рівня в адміністративному управлінні [2, с. 95].

Наділення органів місцевого самоврядування широкими повноваженнями об'єктивно зумовлює приділення прискіпливої уваги польського законодавця до регламентації питань нагляду (адміністративного та судового) за їхньою діяльністю.

Правові засади участі органів місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві Республіки Польща становлять собою множинність неоднорідних за юридичною силою та спрямованістю правового регулювання нормативно-правових актів, найголовнішим з яких є Конституція від 2 квітня 1997 р. Частиною 2 статті 16 Конституції встановлено, що територіальне самоврядування бере участь у здійсненні публічної влади, водночас положеннями статті 163 передбачено, що територіальне самоврядування виконує публічні завдання, не закріплені Конституцією або законами за іншими органами публічної влади. Згідно з положеннями статті 184 Конституції Республіки Польща контроль за діяльністю публічної адміністрації покладено на Вищий Адміністративний Суд, а також інші адміністративні суди [3]. Цей контроль включає також винесення судових рішень про відповідність законам постанов органів територіального самоврядування та нормативних актів місцевих органів урядової адміністрації.

Як зазначає польська дослідниця адміністративного судочинства Малгоджата Гайда-Дурлік: «Пріоритетним положенням в світлі Конституції Республіки Польща є встановлення такого роду гарантій прав і громадянських свобод в процесі судово-адміністративних інстанцій, який буде ефективним, дієвим і враховуватиме особливості адміністративного судочинства шляхом вивчення законності дій публічної адміністрації і забезпечення захисту прав учасників цих правовідносин» [4, с. 104].

Польське процесуальне законодавство відносить до публічної адміністрації органи одиниць територіального самоврядування, до яких належать: органи гміни, повіту, воєводства, об'єднання гмін, об'єднання повітів, війт, бурмістр (президент міста), староста, маршалок воєводства та керівники служб, інспекцій та службовці, що діють

від імені війта, бурмістра, старости або маршалка воєводства, а крім того, самоврядні апеляційні колегії [5].

Кожна з одиниць територіального самоврядування наділена статусом юридичної особи, є самостійною, має власність, володіє власною правосуб'єктністю (ч. 2 ст. 2 Закону «Про самоврядування гмінне», ч. 2 ст. 2 Закону «Про самоврядування повітове», ч. 2 ст. 6 Закону «Про самоврядування воєводське»). На законодавчому рівні всім одиницям територіального самоврядування Польщі гарантовано судовий захист власної самостійності. Зазначене право закріплене в положеннях частини 2 статті 165 Конституції, частині 3 ст. 2 Закону «Про самоврядування гмінне» [6], частині 3 ст. 2 Закону «Про самоврядування повітове» [7], частині 3 статті 6 Закону «Про самоврядування воєводське».

В Республіці Польща діє Кодекс адміністративного провадження від 14 червня 1960 р., який регулює, зокрема, провадження в органах публічної адміністрації у належних до компетенції цих органів індивідуальних справах, що вирішуються прийняттям адміністративних рішень, та провадження у справах скарг і пропозицій (частина VIII) в державних органах, органах одиниць територіального самоврядування. В статті 22 Кодексу про адміністративне провадження встановлено підвідомчість або предметна компетенція органів, які вповноважені розглядати та вирішувати спори про компетенцію. Зокрема передбачено, що адміністративним судом вирішуються спори про компетенцію, які виникають між органами одиниць територіального самоврядування та між органами територіального самоврядування і місцевими органами урядової адміністрації. В §3 зазначеної норми вказано, що з пропозицією про розгляд спору адміністративним судом можуть звертатись: сторона, орган одиниці територіального самоврядування або інший орган публічної адміністрації, що залишився у спорі; міністр, відповідальний за справи публічної адміністрації; міністр, відповідальний за справи юстиції; Генеральний прокурор; Уповноважений з прав людини [5].

Нормативне регулювання здійснення судочинства у справах у сфері контролю за діяльністю публічної адміністрації здійснюється Законом Республіки Польща «Про судочинство в адміністративних судах» від 30 серпня 2002 р. [9]. В кожному зі спеціальних законів, які

регламентують діяльність самостійних одиниць територіального самоврядування, встановлено загальне правило, згідно з яким особи, законні інтереси або повноваження яких були порушені рішенням, прийнятим органом гміни/повіту/воєводства з питання у сфері громадської адміністрації, може – після безрезультатного звернення із вимогою про усунення порушення – оскаржити рішення в адміністративному суді (ст. 101 Закону «Про самоврядування гмінне», ст. 87 Закону «Про самоврядування повітове», ст. 90 Закону «Про самоврядування воєводське»).

Такий підхід дозволяє уникнути надходження великої кількості справ до судів, оскільки з усієї кількості справ, які надходять до вищих адміністративних органів, що переглядають рішення органів нижчого рівня, лише близько 10% подаються до адміністративних судів першої інстанції [10].

З наведеного вбачається, що участь органів місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві Республіки Польща регламентується нормами як матеріального, так і процесуального права, які характеризуються внутрішньою узгодженістю та чіткістю. Це зумовлено системним характером реформаційних процесів, адже розширення повноважень органів місцевої влади в Республіці Польща супроводжувалось посиленням адміністративного та судового контролю за законністю здійснення цими органами публічного управління. Зважаючи на це впровадження реформи децентралізації влади в Україні, спрямованої на посилення ролі місцевого самоврядування, повинно кореспондувати з процесами щодо удосконалення законодавства, що регулює досудову адміністративну процедуру розгляду справ органами публічної адміністрації, та модернізацією відповідно до викликів часу процесуального законодавства, що регламентує участь органів місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві.

Список використаних джерел та посилань:

1. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. – Львів: Літопис, 2002. – 196 с.
2. Завгородня В.М. Правові засади гмінного самоврядування у Республіці Польща // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2014. – № 2(11). – С. 93–97.

3. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970780483>

4. Malgorzata Gajda-Durlik. Model sądownictwa administracyjnego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej // Zbiór artykułów: Problemy stosowania Konstytucji Ukrainy I Polski. – Przemsł, 2003. – С. 101–122.

5. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19600300168>

6. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (tekst ujednolicony) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160095>

7. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst ujednolicony) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980910578>

8. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst ujednolicony) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980910576>

9. Ustawa z dnia 25 lipsa 2002 r. Prawo o ustroju sadyw administracyjnych [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20021531269>

10. Мистецтво оскарження по-польськи // Закон і бізнес. – 2013. – Вип. 29(1119) [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zib.com.ua/ua/print/35685-u_polschi_lishe_10_sprav_scho_nadhodyat_do_vischih_administr.html

ЯВДОКИМЕНКО Дмитрий Николаевич
*аспирант кафедры гражданского,
административного и финансового права
Классического частного университета*

ПОНЯТИЕ ОБЪЕКТА И ПРЕДМЕТА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СПОРА

Характеристика административно-правового спора как правоотношения особого типа неизбежно приводит к необходимости анализа объекта спора как с точки зрения объекта правоотношения, так и с точки зрения его предмета. Философская характеристика любого объекта определяет его в качестве того, что противостоит субъекту в его деятельности. Объект не просто тождественен объективной реальности, а выступает как такая её часть, которая находится во взаимодействии с субъектом.

Вырабатываемые субъектом административно-правового спора знания о своих субъективных управленческих правах и обязанностях и есть показатель соотношения субъекта с объектом. С высокой степенью достоверности можно утверждать, что в данном случае мы имеем дело с идеализированным объектом, то есть с тем, как конкретный субъект понимает свои права, ведь объективная реальность, существующая вне зависимости от субъекта, становится объектом по мере того, как субъект вступает с ней в связь.

Общая трактовка объекта управления говорит о нём как о структуре, которая нуждается и испытывает управленческое воздействие субъекта управления. Объект зависит от субъекта, служит его интересам, является средством воздействия субъекта на новые отношения. Теория социального управления, являющаяся исходной для науки государственного управления, под объектом социального управления понимает совокупность отношений, имеющих место в обществе, социальных группах, управляемую социальную систему, элементами которой являются общества, социальные группы, взаимодействующие между собой по поводу реализации общих и особых интересов. С функциональной точки зрения, объект социального управления – поведение людей. Объект правоотношений обычно определяется как материальные, духовные и иные социальные блага, которые служат удо-

влетворению интересов и потребностей граждан и организаций, по поводу которых субъекты права вступают в правоотношения и осуществляют свои субъективные права и обязанности. В то же время Н.Г. Александров понятие объекта правового отношения не отождествляет с понятием объекта правового регулирования [1, с. 116].

Действительно, объектом права (правового регулирования) являются общественные отношения, а объектом правоотношения могут быть как материальные, так и нематериальные блага. Следовательно, применительно к административно-правовым спорам, нельзя отождествлять объект социального или государственного управления и объект спора. Рассматривая спор с точки зрения его характеристики как комплексного правоотношения, мы, следовательно, должны отделить понятие объекта административно-правового регулирования от понятия объекта административно-правового спора.

В различных отраслях юридических знаний трактовка термина «объект» характеризуется с точки зрения отношений типа «субъект – объект» и «объект – предмет».

С.С. Алексеевым была поддержана теория множественности объектов правоотношений, причём он утверждал, что субъективное право можно иметь лишь на результат деятельности, когда движение как процесс перешло в форму предметности [2, с. 295].

Объект правоотношения можно определить как то, на что направлено или на что воздействует правоотношение, подразумевая при этом и поведение людей, и материальные объекты, на которые человек воздействует через своё поведение.

С точки зрения динамики развития спора, он может возникнуть только как результат тех действий, которые уже совершены лицом, и правомерность которых лицо защищает. Само же это действие вряд ли можно оценить как объект, ибо действие само по себе есть способ познания объективной действительности. То есть действие лица, предшествующее спору, есть юридический факт, могущий повлечь спорное правоотношение, но вряд ли это действие (бездействие) можно назвать и объектом.

Если задуматься о том, каким способом лицо познаёт объективную действительность, то на самом деле действия есть один из способов познания. Объект соединяет действия субъектов, он в центре этих

действий, следовательно, нет оснований считать его чем-то внешним. Сам по себе административно-правовой спор есть действие, но оно направлено на защиту того, как лицо субъективно их воспринимает. Любой юрисдикционный орган, разрешая спор, не исследует поведение людей как таковое, а выясняет, насколько это поведение соответствует нормам права или морали, нравственности (если они обозначены в правовом акте как подлежащие учёту элементы). Следовательно, нам кажется обоснованным предположение, что объектом административно-правового спора выступают интересы лиц, выраженные в их субъективном праве. Но действия субъектов в связи с объектом должны соотноситься, как взаимодействие – действию противопоставляется действие другого субъекта спора. Следовательно, налицо взаимодействие интересов лиц вне зависимости от их позитивного или негативного характера. В правовом смысле взаимодействие интересов может быть выражено только во взаимных правах и обязанностях.

С точки зрения соотношения «объект – предмет», противопоставление предмета и объекта относительно и состоит в том, что в предмет входят лишь главные, наиболее существенные свойства и признаки объекта. В менее строгом смысле предмет отождествляется с понятием объекта или вещи. В административном праве преобладает подход, в котором материализованный предмет признаётся непосредственным объектом такого, например, явления, как состав административного проступка. Обобщая сказанное, заметим, что в теории и в законодательстве нет чёткого единства по поводу того, что считать объектом, более того, различаются понятия объектов правоотношений, объектов правового регулирования, объектов состава административного правонарушения, объектов публичного права.

Вывод. Объектом административно-правовых споров может быть явление, совпадающее с объектом не правоотношений вообще, а каких-либо отдельных их элементов. Если учитывать, что объект должен противостоять субъекту в его деятельности, то, применительно к проводимому исследованию, объектом выступает защита нарушенных прав, обязанностей и законных интересов лиц в связи с реализацией государственных управленческих функций, вне зависимости от того, кто эти функции легально исполняет.

В современной теории административного права о таких правах говорят как о субъективных публичных правах. Хотя не любое публичное право выступает объектом административно-правового спора и административно-правового отношения вообще.

Объект административно-правового спора видится в единстве и борьбе противоположных взглядов на субъективные публичные права, обязанности и законные интересы, то есть объектом спора выступают не сами субъективные публичные права, обязанности и законные интересы, а защита соответственно прав, законных интересов и порядка реализации публичных обязанностей. Сами же нарушенные действиями или бездействиями органов, наделённых властными полномочиями, права и обязанности, неудовлетворённый публичный управленческий интерес могут быть рассмотрены как предмет спора.

Список использованных источников и ссылок:

1. Александров Н.Г. Законность и правоотношения в советском обществе. – М.: Госюриздат, 1955. – 280 с.
2. Алексеев С.С. Об объекте права и правоотношения / Вопросы общей теории советского права. – М., 1960. – 360 с.

Історія вітчизняного та європейського адміністративного права і процесу

I Міжнародна науково-практична конференція
(м. Київ, 6 жовтня 2016 року;
м. Львів, 11 листопада 2016 року)

Тези виступів

*За редакцією доктора юридичних наук,
професора В.М. Бевзенка*

Відповідальний за випуск – О.Л. Левчишина

Редактор – О.В. Старцев

Підписано до друку 12.01.2017. Папір офсетний. Друк цифровий.

Формат 60х90/16. Гарнітура Times New Roman.

Умов. друк. арк. 22,20. Обл.-вид. арк. 20,98.

Тираж 300 прим.

Видавець і виготовлювач – ФОП Панов А.М.

м. Харків, вул. Раднаркомівська, 10, оф. 6, 61002

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4847

від 06.02.2015 р.

ДЛЯ НОТАТОК

У тезах виступів учасників I Міжнародної науково-практичної конференції «Історія вітчизняного та європейського адміністративного права і процесу», вміщених у цьому збірнику, крім досліджень, присвячених безпосередньо історичним аспектам розвитку адміністративного права і процесу як в Україні, так і в інших країнах, проблемам захисту прав та законних інтересів громадян у сфері публічного управління, становленню та розвитку системи органів публічної адміністрації, реформуванню інституту публічної служби, адміністративно-правовому регулюванню в окремих сферах тощо, проводиться аналіз наукової спадщини відомого українського вченого-правника, представника наук конституційного та адміністративного права, людини, яка у нелегкі часи розвитку нашої держави збагатила науку адміністративного права, досліджуючи ті проблеми, актуальність яких не втрачається і сьогодні, – Юрія Лукича Панейка.