ISSN 2227-796X

Адміністративне ПРАВО і ПРОЦЕС

НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ ЖУРНАЛ № 3(13)/2015

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

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

Видається чотири рази на рік
Засновано 2012 року

Визнано Міністерством освіти і науки України науковим фаховим виданням

Наказ про включення до Переліку наукових фахових видань України № 1609 від 21.11.2013

Журнал внесений до Index Copernicus International, CiteFactor, Research Bible

Адреса редакційної колегії:
вул. Володимирська, 60, м. Київ, 01601, Київ, Україна

Тел. відповідального секретаря:
(044) 239 34 94

e-mail: admin.pravo@ukr.net

Затверджено:
Вченою радою юридичного факультету 21.09.15 (протокол № 2)

Зареєстровано:
Державною реєстраційною службою України.

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

Засновник та видавець:
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет».

Свідоцтво внесено до Державного реєстру ДК № 1103 від 31.10.02 р.

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

Редакційна рада

Гриценко І. С.	доктор юридичних наук, професор (головний редактор)
Бевзенко В. М.	доктор юридичних наук, професор (заступник головного редактора)
Мельник Р. С.	доктор юридичних наук, професор (заступник головного редактора)
Пухтецька А. А.	кандидат юридичних наук (відповідальний секретар)
Берлач А. І.	доктор юридичних наук, професор
Голосніченко І. П.	доктор юридичних наук, професор
Гуржій Т. О.	доктор юридичних наук, старший науковий співробітник
Діхтієвський П. В.	доктор юридичних наук, професор
Калаянов Д. П.	доктор юридичних наук, професор
Коломоєць Т. О.	доктор юридичних наук, професор
Колпаков В. К.	доктор юридичних наук, професор
Комзюк А. Т.	доктор юридичних наук, професор
Кузніченко С. О.	доктор юридичних наук, професор
Лук'янець Д. М.	доктор юридичних наук, професор
Манн Т.	доктор юридичних наук, професор
Остапенко О. І.	доктор юридичних наук, професор
Приймаченко Д. В.	доктор юридичних наук, професор
Селіванов А. О.	доктор юридичних наук, професор
Старілов Ю. М.	доктор юридичних наук, професор
Чуприс О. І.	доктор юридичних наук, професор
Шлоер Б.	доктор права, професор
Ярмакі Х. П.	доктор юридичних наук, професор

© Київський національний університет імені Тараса Шевченка, © Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2015

ЗМІСТ / СОДЕРЖАНИЕ / CONTENTS / SPIS TREŚCI

НА ЧАСІ

Гриценко І. С.
Теорія державної служби в радянському законодавстві
та радянській правовій науці у 20-х рр. XX ст. 5

Берлач А. І., Курзова В. В.
Правові аспекти участі України в забезпеченні режиму нерозповсюдження
біологічної зброї 12

Мельник Р. С.
Обмеження права на свободу мирних зібрань: сутність
та умови реалізації 30

ПРАКТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Утченко К. Ю.
Правове значення рішень Великої палати Європейського суду
з прав людини (огляд за 2015 рік) 48

ЗАГАЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

Пухтецька А. А.
Характеристика принципу деконцентрації та його значення
для організації публічної адміністрації 55

Хлібороб Н. Є.
Проблеми функціонування організаційних форм надання
адміністративних послуг 62

Карась Б. О.
Адміністративно-процесуальний статус громадян,
які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи 73

Міхровська М. С.
Електронні звернення громадян та електронні петиції: питання
законодавчого закріплення 80

Теличко М. В.
Контроль за дотриманням адміністративно-правової процедури
державної реєстрації речових прав на рухоме майно та їх обтяжень 86

ОСОБЛИВЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

ЕНЕРГЕТИЧНЕ ПРАВО

Ващенко Ю. В.
Ліцензування у сфері енергетики України крізь призму забезпечення
незалежності енергетичного регулятора 93

Балюк Г. І., Ковальчук Т. Г.
Законодавче забезпечення екологічної безпеки у сфері електроенергетики 101

ОСВІТНЄ ПРАВО

Пожидаєва М. А.
Про необхідність викладання фінансово-правових дисциплін у вищих навчальних закладах зі специфічними умовами навчання, що здійснюють підготовку поліцейських 115

Губерська Н. Л.
Ліцензування освітньої діяльності як адміністративна процедура 124

ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

Заярний О. А.
Об'єктивна сторона адміністративного інформаційного правопорушення: поняття, структура та особливості правової кваліфікації 134

Шаблієнко А. С.
Адміністративно-правове регулювання електронної комерції (документообігу) за законодавством країн континентальної правової системи 150

МИТНЕ ПРАВО

Мазур А. В.
Сучасна концепція митного права (критичні зауваги щодо навчального посібника Бойка В.М.) 159

Комзюк В. Т.
Адміністративна чи кримінальна відповідальність за порушення митних правил (щодо суперечливості положень статті 458 Митного кодексу України) 168

СПОРТИВНЕ ПРАВО

Понкин И. В., Понкина А. И.
Финансовая поддержка государством профессионального спорта (друкується російською мовою) 175

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС ТА СУДОВА РЕФОРМА

Цуркан М. І.
Провадження в адміністративних справах щодо відносин публічної служби 185

Писаренко Н. Б.
До питання про особливості формування вітчизняної концепції адміністративного процесу 202

Бульба О. С.
Судова реформа в Україні: сучасний стан та перспективи удосконалення 217

Пасічник А. В.
Представництво в адміністративному процесі: від усунення суперечностей до нових інститутів адміністративного права 224

ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО ПРАВА

Коза І.
Сучасні виклики регіонального розвитку та соціально-економічний потенціал міст на правах району північно-західного макрорегіону (друкується польською мовою) 234

Лотюк О. С.
Міжнародний компонент унормування правового статусу громадянського суспільства та його інститутів 253

Коваленко Ж. А.
Неопарадигма органів прокуратури України: стан та перспективи розвитку 265

Демченко І. С.
Проблеми саморегулювання, професійного самоврядування та діяльності громадських об'єднань у медичній сфері 272

Федотов О. П.
Ротація та однорівневе переміщення особового складу територіальних органів митного спрямування Державної фіскальної служби України: теорія та практика 283

Войцеховська І. М.
Поняття, ознаки та зміст перестрахової діяльності.....298

Головачова А. С.
Джерела правового регулювання страхової та перестрахової посередницької діяльності 306

До уваги авторів..... 344
Вниманию авторов..... 345
For authors..... 346
Do uwagi autorów 347

УДК 342.9 (430):323.233

ТЕОРІЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В РАДЯНСЬКОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ ТА РАДЯНСЬКІЙ ПРАВОВІЙ НАУЦІ У 20-Х рр. ХХ ст.

Grytsenko I. The theory of public service in the Soviet legislation and Soviet legal science in the 20-th years of the XX century.

The article is devoted to the research of public service institute. This research is made through analysis of the Soviet legislation and Soviet scientific concepts, that took place in the twenteenth years of the XX-th century. Normative acts, that regulated issues concerning public service are considered. Attitude of scientists to legal nature of this institute is analyzed. Specific features of public officials and the essence of the term «public officer» are determined.

Key words: public service, regulations, official Soviet legislation.

Гриценко Іван Сергійович,

доктор юридичних наук, декан юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, доцент кафедри адміністративного права

Дослідження інституту державної служби є досить актуальним завданням для сучасної науки адміністративного права. Це пов'язано з багатьма чинниками:

– необхідністю оновлення законодавства про державну службу, яке не повною мірою відповідає потребам сьогодення. Так, прийнятий ще 1993 р. Закон України «Про державну службу» [1] не враховує чимало питань, пов'язаних з цим видом трудової діяльності, не надто досконало визначає правовий статус державних службовців і порядок проходження ними державної служби. Про потребу ґрунтовного реформування вітчизняного законодавства про державну службу наголошувалося також і в Концепції адміністративної реформи в Україні [2], де поміж іншим було зазначено, що метою реформування інституту державної служби є становлення професійної, високоефективної, стабільної та авторитетної державної служби, основними завданнями якої є охорона конституційного устрою, створення умов для розвитку відкритого громадянського суспільства, захист прав і свобод людини та громадянина, а також забезпечення ефективної діяльності державних органів відповідно до їх повноважень і компетенції через надання професійних управлінських послуг політичному керівництву цих органів і громадськості. Принагідно відзначимо, що зазначена ідея знайшла своє продовження

й у проекті Концепції реформування публічної адміністрації в Україні [3], де також наголошено на необхідності реформування цивільної служби в напрямку розвитку її професійності, політичної нейтральності та авторитетності;

– євроінтеграційними планами України, у межах яких наша держава має виконати завдання, пов'язане з реформуванням означеного інституту. Так, відповідно до Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, затвердженої Указом Президента України «Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу» від 05.03.2004 р. № 278/2004 [4], адаптація інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу має здійснюватися за такими пріоритетними напрямками: удосконалення правових засад функціонування державної служби; реформування системи оплати праці державних службовців; установлення порядку надання державних послуг і вдосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики державних службовців; удосконалення та підвищення ефективності управління державною службою; професіоналізація державної служби.

Виконання більшості з цих завдань входить до предмета досліджень представників науки адміністративного права, які мають обґрунтувати та запропонувати законодавцю логічно виважену та максимально досконалу концепцію національного інституту державної служби.

Відзначимо, що над вирішенням цього завдання плідно працювали В. Авер'янов, Ю. Битяк, М. Іншин, А. Кабанець та ін. Проте аналіз наукових доробок цих науковців дозволяє стверджувати, що їхня увага переважно прикута до дослідження сучасних проблем і перспектив розвитку інституту державної служби. Що ж до історичних аспектів означеної проблематики, то вони зазвичай залишаються поза увагою наших сучасників. Разом із цим, за нашим глибоким переконанням, дослідження історії становлення та розвитку вітчизняного інституту державної служби є надзвичайно корисним, оскільки, повніше усвідомлюючи минуле, ми розуміємо сучасне; глибше усвідомлюючи сенс колишнього, розкриваємо сенс майбутнього; дивлячись назад, крокуємо вперед [5, с. 98].

З огляду на викладене, метою цієї статті є аналіз теорії державної служби в радянському законодавстві та радянській правовій науці у 20-х рр. XX ст. Для досягнення означеної мети є необхідним визначити нормативні акти, якими регулювався інститут державної служби; з'ясувати сутність центральних категорій цього інституту; дослідити основні наукові концепції вчених-адміністративістів щодо радянського інституту державної служби.

Становлення радянського інституту державної служби розпочалося одразу після революційних подій 1917 р., оскільки вирішення кадрових питань складало одну з основних функцій правлячої партії [6, с. 175]. Вивчення відповідних наукових праць, а також радянського законодавства

дозволяє зробити висновок, що радянська державна служба, з одного боку, базувалася на ліквідації попереднього державного апарату, а з іншого – успадкувала стару, багато в чому орієнтовану «на верхи», систему державно-службових відносин за домінування принципу централізації, суворої ієрархії підпорядкованості між службовцями вищої, середньої та нижчої ланок [7, с. 5].

Зазначені зміни у змісті інституту державної служби здійснювалися на фоні повної ліквідації імперського законодавства про державну службу та формування радянської правової системи, що вплинуло, крім іншого, і на зміну поглядів щодо галузевої приналежності цього інституту. Відтепер інститут державної служби, замість тяжіння до державного або адміністративного права, усе більше й більше переходив під вплив норм трудового права, які визначали правовий статус як робітників, так і службовців, причому досить часто навіть в одному нормативному акті. Як приклад таких правових актів можна назвати Постанову ВУЦВК «Про порядок найму та звільнення робітників та службовців» [8], Постанову РНК УРСР «Про відпустки робітників і службовців» [9], Положення РІЖ УРСР «Про соціальне забезпечення робітників та службовців на випадок тимчасової та постійної втрати працездатності і членів їх родин на випадок смерті годувальника» [10] тощо. Подібна ситуація спостерігалася також і в Кодексі законів про працю [11]. Така тенденція в законодавчому регулюванні інституту державної служби мала на меті показати та довести неприйняття радянською владою чинної за царських часів ідеї про особливий, порівняно з іншими працюючими категоріями підданих, статус чиновників.

Така позиція законодавця щодо регулювання правового положення службовців за допомогою норм трудового права знайшла підтримку і в юридичній літературі. Так, з цього приводу зазначалося: «Одним з основних принципів радянського устрою є знищення бюрократії як особливого класу осіб, які здійснюють спеціальні функції державної влади та виділені з народу та забезпечені особливими правами й особливими обов'язками. Це було досі втілено в тому, що положення службовців у державних установах визначається принципово тими ж правилами, що і службовців та робітників у всіх підприємствах, – правилами Кодексу законів про працю. І в подальшому немає жодних підстав для того, щоб створювати особливі правила про радянську службу. Якщо іноді в таких правилах і є потреба, то вони з успіхом більш логічно можуть бути поміщені до відповідних розділів, з одного боку, Кодексу законів про працю, а з іншого – Кримінального кодексу» [12].

Викладена думка була своєрідним закликом для багатьох учених, які протягом подальших років постійно наголошували та доводили приналежність інституту державної служби до системи трудового права, ототожнюючи тим самим правові статуси робітників і службовців. Так, О. Смирнов у одній зі своїх статей досліджував правовий статус робітників і службовців як неподільне

поняття, постійно наголошуючи та підкреслюючи в тексті, що правові статуси названих категорій радянських громадян є однаковими, оскільки їх правову основу закладає єдиний нормативний акт – Кодекс законів про працю [13].

Разом із тим варто відзначити, що як у законодавстві, так і в юридичній науці мала місце й інша тенденція, пов'язана з визнанням за державними службовцями особливого правового статусу, специфіка якого пов'язувалася з тим, що для них запроваджувалися спеціальні обмеження як в умовах прийому на службу, так і її проходження. Наприклад, службовцю заборонялося перебувати на службі в одній установі з близьким родичем, за умови якщо таке одночасне перебування на службі було пов'язане з підпорядкованістю або підконтрольністю одного з них іншому; займатися під час служби іншою професійною діяльністю і перебувати на службі у приватних установах; служити за сумісництвом у державних установах. Крім того існували також і спеціальні правила дисциплінарної, кримінальної та майнової відповідальності державних службовців [14, с. 166- 167; 15, с. 23-24, 28-30, 38-56.].

Однак означені правила щодо трудового законодавства мали факультативний характер, у зв'язку з чим радянський законодавець не надто активно переймався питанням їх удосконалення та доопрацювання. Показовою у цьому сенсі є ситуація з Тимчасовими правилами про службу в державних установах і підприємствах [16], які було прийнято 1922 р., проте до 1966 р. до них не було внесено майже жодних більш-менш серйозних змін. У результаті, за ствердженнями науковців [17], ці правила не відбивали вироблених практикою принципів підбору та розстановки кадрів, не вирішували чимало питань, пов'язаних з організацією державної служби.

Наявність спеціальних нормативних актів, які встановлювали певні особливості трудової діяльності державних службовців, запроваджували щодо них спеціальні обмеження, зумовила інтерес до інституту державної служби вчених-адміністративістів, які почали розглядали державних службовців у межах своїх вчень про суб'єктів публічного адміністративного права, засоби державного управління, радянські адміністративні органи, суб'єктів адміністративно-правових відносин, суб'єктів радянського адміністративного права тощо.

Так, А. Єлістратов розглядав державних службовців як засоби державного управління, називаючи їх при цьому агентами держави. Їх особливість стосовно інших груп (видів) працюючого населення, на його думку, полягала в тому, що вони становили собою адміністративний персонал, у якому втілювалася та через який виконувалася «державна воля», що, як наслідок, передбачало існування спеціальної галузі права – службового права [18, с. 62].

У свою чергу В. Кобалевський досліджував правовий статус радянських державних службовців крізь призму суб'єктів публічного адміністративного права, називаючи їх активними

суб'єктами публічно-правових відносин [19, с. 58].

Поряд із цим радянські вчені ставили на порядок денний питання також і про розмежування державної служби та служби у професійних, кооперативних, партійних і громадських організаціях. На їх думку, до категорії «держаний службовець» могла бути віднесена лише та особа, яка займає посаду за дорученням державної влади в особі уповноважених органів, що наймають цю особу, та виконує певну державну роботу [15, с. 6].

Під час дослідження інституту державної служби науковцями було вивчено чимало питань, що стосувалися його змісту вже як складової теорії адміністративного права, одним із яких було й визначення сутності та видів (класифікації) державних службовців.

При цьому варто ще раз наголосити, що в дореволюційній науці адміністративного права не виділялися окремі види державних службовців, у зв'язку з чим усі вони підпадали під загальне поняття «посадова особа», яке зрештою ставало практично безмежним. Подібна ситуація з диференціацією державних службовців, а точніше кажучи – з її повною відсутністю, продовжувала існувати й на перших етапах становлення радянської адміністративно-правової теорії. Типовим прикладом у цьому розумінні є думка В. Кобалевського про місце і призначення посадових осіб у радянській державі, до кола яких він відносив будь-яких фізичних осіб, які виконували посадові функції [19, с. 59], тобто перебували на службі в державних установах. Отже, очевидним у цьому випадку є факт ототожнення вченим термінів посадова особа і службовець, що, до речі, повною мірою відповідало чинному на той час законодавству. Так, Кримінальний кодекс УРСР [20] у примітці до ст. 105 широко визначав термін посадова особа, яким позначалися не тільки особи, що займали постійні або тимчасові посади в будь-якій державній установі чи на підприємстві, але й усі, хто займав такі посади в будь-якій іншій організації, яка мала відповідно до закону певні права та обов'язки, і хто здійснював господарські, адміністративні, просвітницькі й інші загальнодержавні завдання. Зазначене положення кримінального закону, як наголошувалося в літературі, повною мірою відповідало характеру радянського державного й економічного життя, обґрунтовано «стираючи відмінність між посадовими особами, з одного боку, і звичайними службовцями – з іншого» [21]. Отже, як бачимо, у середині 20-х рр. XX ст. за допомогою терміна посадова особа науковці та практичні діячі, законодавці визначали ту частину працюючого населення, що не була задіяна у фізичних видах робіт, незалежно від того, у державних чи громадських установах вона виконувала покладені на неї обов'язки.

Роблячи загальний висновок з викладеного, відзначимо, що у 20-х рр. XX ст. у СРСР відбулося становлення основних наукових і нормативних підходів до інституту державної служби. Їх сутність у переважній більшості випадків зводилася до того, що державна служба становила

собою певний різновид трудової діяльності, який відрізнявся від інших видів суспільно корисної праці лише незначними особливостями. З огляду на це, правове регулювання інституту державної служби розвивалося поряд з розвитком радянського законодавства про працю. Така ситуація вплинула і на правову науку, представники якої майже одноголосно висловлювалися за необхідність вивчення інституту державної служби в межах предмета науки радянського трудового права. Зазначена тенденція, на жаль, наявна й нині. Проте, на наш погляд, історія становлення вітчизняного інституту державної служби, особливо у 20-ті рр. XX ст. , наочно свідчить про те, що віднесення останнього до предмета трудового права мало штучний характер, який не мав під собою надійного фактичного підґрунтя. З огляду на це, сучасний інститут державної служби має розвиватися виключно в публічноправовому напрямку, з поступовим виходом на рівень самостійної галузі національного права – права державної служби.

Список використаної літератури:

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

2. Концепція адміністративної реформи в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article7art id=8922225

3. Концепції реформування публічної адміністрації в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // www.cld.org.ua/lib/94 Publadm refconcept 13.doc.

4. «Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу»: Указ Президента України від 05.03.2004 р. № 278/2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 10. – Ст. 578.

5. Герцен А. И. Дилетанты-романтики / Герцен А. И. // Сочинения : в 2 т. – М., 1985. – Т. 1. – 452 с.

6. Архипова Т. Г. История государственной службы в России. XVII-XX века : учебное пособие / Архипова Т. Г., Румянцева М. Ф., Сенин А. С. – М.: Рос. госуд. гуманитар, ун-т, 2000. – 232 с.

7. Шамаров В. М. Правовые и организационные основы государственной службы в РСФСР (1917-1930 гг.) : учебное пособие / Шамаров В. М. – М., 1998. – 112 с.

8. О порядке найма и увольнения рабочих и служащих: Постановление ВУЦИК от 19.04.1922 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства Украины. – 1922. – № 19. – Ст. 294.

9. Об отпусках рабочих и служащих : Постановление СНК УССР от 19.04.1921 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства Украины. – 1921. – № 7. – Ст. 194.

10. О социальном обеспечении рабочих и служащих на случай временной и постоянной утраты трудоспособности и членов их семей на случай смерти кормильца: Положение СНУ УССР от 10.12.1921 г. // Собрание узаконений и распоряжений РКП Украины. – 1922. – № 4. – Ст. 59.

11. Кодекс Законов о труде УССР // Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства Украины. – 1922. – № 52.

12. Колесников А. Административное право РСФСР (К вопросу о содержании Административного Кодекса) / Колесников А. // Власть Советов. – 1923. – № 3. – С. 38-41.

13. Смирнов О. В. О правовом статусе рабочих и служащих / Смирнов О. В. // Советское государство и право. – 1974. – № 3. – С. 40-48.

14. Евтихиев А. Ф. Основы советского административного права / Евтихиев А. Ф. – Х., 1925. – 331 с.

15. Фрадкин Л. Е. Служба в государственных учреждениях и предприятиях. Основные правовые условия : монография / Фрадкин Л. Е. – М., 1925. – 62 с.

16. Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях // Сборник узаконений РСФСР. – 1923. – № 1. – Ст. 8.

17. Манохин В. М. Правовое регулирование советской государственной службы / Манохин В. М. // Советское государство и право. – 1968. – № 1. – С. 33-40.

18. Елистратов А. И. Очерк административного права / Елистратов А. И. – М., 1922. – 236 с.

19. Кобалевский В. Очерки советского административного права / Кобалевский В. – Харьков. 1924. – 260 с.

20. Уголовный кодекс УССР и РСФСР. Сравнительный текст и комментарии / под ред. М. Е. Шаргея, С. А. Пригова и Ю. П. Мазуренко. – Харьков: Юриздат НКЮ УССР, 1928. – 1929 с.

21. Лозина-Лозинский Е. «Рабочие» и «служащие» в советском праве СССР / Лозина-Лозинский Е. // Вестник советской юстиции. – 1925. – № 6. – С. 239-241.

Гриценко І. С. Теорія державної служби в радянському законодавстві та радянській правовій науці у 20-х рр. XX ст.

Статтю посвячено вивченню інституту державної служби, яке здійснюється крізь призму аналізу радянського законодавства та радянських наукових концепцій, що мали місце у 20-х рр. XX ст. у СРСР. Розглянуто нормативні акти, що регулювали питання проходження державної служби, проаналізовано ставлення науковців до правової природи цього інституту, визначено види державних службовців, а також сутність поняття «посадова особа».

Ключові слова: державна служба, нормативні акти, посадова особа, радянське законодавство.

Гриценко И. С. Теория государственной службы в советском законодательстве и советской правовой науке в 20-х гг. XX в.

Статья посвящена изучению института государственной службы сквозь призму анализа советского законодательства и советских научных концепций, имевших место в 20-х гг. XX ст. в СССР. Рассмотрены нормативные акты, которыми регулировались вопросы прохождения государственной службы, проанализировано отношение ученых к правовой природе данного института, определены виды государственных служащих, а также сущность понятия «должностное лицо».

Ключевые слова: государственная служба, нормативные акты, должностное лицо, советское законодательство.

Стаття надійшла до друку 15 вересня 2015 р.

ПРАВОВІ АСПЕКТИ УЧАСТІ УКРАЇНИ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ РЕЖИМУ НЕРОЗПОВСЮДЖЕННЯ БІОЛОГІЧНОЇ ЗБРОЇ

Берлач Анатолій Іванович,

доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, професор кафедри адміністративного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

Курзова Вікторія Володимирівна,

кандидат юридичних наук, доцент, докторант Національного університету біоресурсів і природокористування України

Berlach A.I., Kurzova V.V. Legal aspects of Ukraine's participation in ensuring the non-proliferation regime for biological weapons

In the article we analyzed the legal basis of international cooperation of Ukraine in the sphere of ensuring the regime of non-proliferation of biological weapons and dual-use technologies, that can be used for it's development. Reveals the author's vision of modernization of biological security of Ukraine in the framework of the Global initiative to prevent the proliferation of weapons of mass destruction and the American programme on «Cooperative threat reduction». It is stated the possibility of a biological hazard for the population and environment in connection with carrying out on the territory of our country's biomedical and biotechnology research by foreign countries. On the basis of the analysis revealed shortcomings and gaps in the legal regulation in this sphere of relations; recommendations regarding improvement of the current legislation of Ukraine with the aim of creating an effective and efficient national system of biosafety and biosecurity.

Key words: biological safety, biological weapons, non-proliferation regime, dual-use technologies..

Збереження тривожної тенденції до посилення загрози неконтрольованого розповсюдження технологій подвійного призначення, що можуть бути використані для розроблення біологічної зброї (далі – БЗ), зумовлено тим, що в сучасному глобалізованому світі доступ до таких технологій можуть отримати не лише країни, які мають необхідний для цього технологічний потенціал, а й значно ширше коло держав за рахунок придбання новітніх біотехнологій. Існує також висока ймовірність оволодіння небезпечною зброєю й міжнародними терористичними організаціями. Ураховуючи це, жодна країна світу сьогодні не може виключати загрозу біотерористичних атак, зокрема й Україна, яка опинилася в епіцентрі радикальних змін

у міжнародному безпековому середовищі. Поряд із цим активне втягування України у процес медико-біологічних і біотехнологічних досліджень, спрямованих на захист від БЗ, значно підвищує рівень біотерористичної загрози для нашої держави. У такому контексті надзвичайно важливим і нагальним питанням стає пошук нового формату взаємовідносин у сфері забезпечення біобезпеки України, де особливої актуальності набуває дослідження та аналіз правових засад режиму нерозповсюдження БЗ.

Питанню біобезпеки присвячено багато праць учених-правників. Різні аспекти біотехнологій, біотехнологічної діяльності, біобезпеки, генної інженерії досліджували у свої працях фахівці з права та теорії управління О. Балюк, І. Гиренко, О. Данчин, В. Завгородня, О. Красовський, В. Лозо, М. Медведєва, О. Піддубний, Л. Струтинська-Струк, Г. Чеботарьова та деякі інші. Однак питання правового забезпечення режиму нерозповсюдження БЗ і визначення участі України в цьому процесі в українській правовій науці комплексно не розглядалися.

Метою статті є аналіз міжнародного та національного законодавства у сфері забезпечення режиму нерозповсюдження БЗ і надання пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства України з метою зміцнення національної системи біологічної безпеки та зниження ризиків, пов'язаних із проведенням на території нашої країни медико-біологічних і біотехнологічних досліджень.

На міжнародному рівні основними джерелами правового регулювання у сфері забезпечення режиму нерозповсюдження БЗ є: 1) Женевський протокол про заборону застосування під час війни задушливих, отруйних або інших подібних газів і бактеріологічних засобів (Женева, 17.07.1925 р.) [1], який установлює заборону застосування БЗ під час військових дій; 2) Конвенція ООН про заборону розроблення, виробництва та накопичення запасів бактеріологічної (біологічної) і токсинної зброї та про їх знищення (Москва – Лондон – Вашингтон, 10.04.1972 р.) (далі – КБТЗ), яка є ключовим інструментом у системі підтримання міжнародної безпеки і глобальної стабільності з питань нерозповсюдження БЗ та яка заборонила за жодних умов здійснювати розроблення, вироблення, придбавання яким-небудь іншим чином, збереження або накопичування мікробіологічних або інших біологічних агентів чи токсинів, які не призначені для профілактичних, захисних або інших мирних цілей; зброї, обладнання або засобів доставлення, призначених для використання таких агентів або токсинів з ворожою метою або у збройних конфліктах (ст. 1 КБТЗ); зобов'язала країни-учасниці знищити запаси БЗ, що перебувають в їх розпорядженні, або перепрофілювати такі для мирних цілей (ст. 2 КБТЗ) [2].

Дійсно, з одного боку, режим нерозповсюдження БЗ робить наш світ безпечнішим, оскільки в конвенційному розумінні в держав-учасниць не існує запасів БЗ, немає об'єктів для її розроблення і зберігання. З іншого боку, може йтися лише про ступінь потенційної можливості держави здійснювати діяльність зі створення такої зброї. Адже суттєвим недоліком

Конвенції є відсутність надійного режиму контролю за виконанням її положень. Це, у свою чергу, сприяє продовженню розроблення біологічної та токсичної зброї деякими державами. До того ж ситуація, що склалася останнім часом навколо проблеми нерозповсюдження БЗ і технологій подвійного призначення, які можуть бути використані з метою її розроблення та застосування, ускладнилася через дослідження у сфері новітніх біотехнологій, які проводяться на фоні практично неефективного міжнародного контролю в цій сфері, що ставить під сумнів дієвість цього режиму і, відповідно, вимагає від співтовариства держав вжиття спільних заходів адекватних ситуації.

Ще 1990 року Всесвітня Медична Асоціація засудила БЗ і закликала уряди всіх країн світу відмовитися від розроблення та використання БЗ (Декларація про хімічну і біологічну зброю, прийнята на 42-й Всесвітній Медичній Асамблеї (1990 р.) [3]). Незважаючи на це, діяльність з модернізації військово-біологічного комплексу продовжується в багатьох країнах [4; 5]. Цим самим порушуються міжнародні домовленості 1925 і 1972 років [2; 3], що забороняють розроблення та застосування БЗ. До того ж на тлі зростання напруження на Близькому Сході та в інших проблемних регіонах світу дедалі більше підриває режим нерозповсюдження БЗ російська агресія проти України, що є однією з причин руйнування наявного світового порядку. Багато політиків і фахівців з БЗ вважають, що за умов виникнення потреби, яка призведе до порушення зобов'язань з КБТЗ, багато країн у досить швидкі терміни зможуть напрацювати певну кількість деяких видів БЗ.

Такі можливості має й Україна, де функціонує близько 4 тисяч мікробіологічних лабораторій, з них 51% міститься в установах і закладах охорони здоров'я, 42, 5% – у відомчих установах, 4, 1% – у науково-дослідних інститутах і 2, 4% – у приватних [6], де постійно проводяться роботи з БА II-IV груп патогенності. Проте Україна як держава, що володіє значним потенціалом біонебезпечних об'єктів, навіть в умовах російської агресії все ж не має на меті створення або відновлення біологічно-військового потенціалу. Уже з перших днів здобуття незалежності наша країна не мала намірів розробляти, виробляти чи набувати БЗ для своїх військових арсеналів. Більше того, Україна є співавтором тексту КБТЗ і з самого початку бере активну участь у її діяльності.

Водночас існує й інший аспект проблеми. Як нами вже відзначалося у попередніх дослідженнях, ще за радянських часів з метою конспірації виробництва БЗ у СРСР було створено спеціалізовану мікробіологічну промисловість «подвійного підключення». Дослідницька робота з удосконалення БЗ маскувалася під медичну або сільськогосподарську спрямованість. Так, низка науково-дослідних інститутів (далі – НДІ) України були об'єднані в рамках 7-го (спеціального) управління Міністерства сільського господарства СРСР, де за загальною секретною програмою «Екологія» проводилися дослідження з розроблення біологічних засобів ураження сільськогосподарських

рослин і тварин. На початку 80-х років у СРСР було прийнято Всесоюзну постанову про розвиток молекулярної біології та генетики, опублікована частина якої була лише ширмою, якою прикривалася її «закрита» частина, спрямована на розроблення БЗ. У списку виконавців цієї програми значилися й українські НДІ Академії наук УРСР [7, с. 36; 8, с.12]. Тож не виключено, що після розпаду СРСР Україна успадкувала відповідні технології, але контроль над ними було втрачено [9]. До того ж на сьогодні на території нашої держави є установи лікувально-медичного, наукового, спеціалізованого та виробничого профілю, які мають банки мікроорганізмів або працюють з продуктами їх життєдіяльності, що підпадають під дію положень КБТЗ [10].

1994 року національною адміністрацією з ядерної безпеки Міністерства енергетики США в Україні було засновано міжнародну міжурядову організацію «Український науково-технологічний центр» (далі – УНТЦ) (The Science and Technology Center in Ukraine, STCU) [11], яка фінансується США, Канадою та ЄС у рамках гранту програми «Глобальні ініціативи щодо запобігання розповсюдженню» (далі – ГІЗР) (Global Initiatives for Proliferation Prevention, GIPP). Держави-учасники цієї програми – Росія, Україна, Казахстан і США. Метою ГІЗР є співпраця із запобігання передання та розповсюдження технологій зброї масового знищення (далі – ЗМЗ) терористам і проблемним державам [11; 12].

Окрім ядерного та хімічного озброєння, ГІЗР підтримує розвиток технологій у партнерстві з експертами з біологічного озброєння. У цьому напрямку в рамках ГІЗР фінансуються проекти технологічної співпраці з колишніми радянськими інститутами, що займалися питаннями БЗ. До речі, у діяльності УНТЦ беруть участь профільні установи, визначені в Переліку національних центрів і референс-лабораторій з окремих інфекцій на базі науково-дослідних інститутів (НДІ) та інших установ мікробіологічного профілю, затвердженому наказом МОЗ України від 14.12.1992 р. № 183 [10]. Виходячи зі змісту ст. II-А Угоди про створення УНТЦ, укладеної 25.10.1993 р. між урядами України, Канади, США та Швеції [11], науково-технічні проекти, що розробляються, контролюються і фінансуються УНТЦ, здійснюються головним чином *в установах і на обладнанні, розташованих в Україні* (виділ. авт.). У рамках гранту УНТЦ існує співробітництво з Агенцією іноземних справ, торгівлі та міжнародного розвитку Канади (Foreign Affairs and International Trade Canada – DFAIT) за канадською Глобальною програмою співпраці з нерозповсюдження біологічної та хімічної зброї (Biological & Chemical Non-Proliferation Global Partnership Program – IGX) [13].

Співробітництво України у сфері розвитку біобезпеки в рамках грантів на реалізацію біотехнологічних проектів, що фінансуються через УНТЦ, триває також з ЄС [14, с. 8]. Прикладомє Меморандум про взаєморозуміння, мета якого – поглиблення співробітництва та координація спільної діяльності в рамках проекту

«Вдосконалення систем біобезпеки та біозахисту на Українській протичумній станції у м. Сімферополь», підписаний МОЗ України з УНТЦ 19.07.2011 р., фінансування якого здійснювалося Генеральним директоратом Європейської Комісії через УНТЦ [15]. З цього приводу професор Університету Луї Пастера (Франція) О. Демченко, у коло наукових інтересів якого входить також проблема захисту від біотероризму, відзначив: «…Оскільки неможливо проводити дослідження, не маючи об'єкта дослідження, то слід припустити: біологічна зброя в Україні була… Заява чиновників СБУ, що в Україні немає і не було біологічної зброї, помилкова …невігластво організації, яка відповідає за національну безпеку, злочинне» [16].

У свою чергу УНТЦ (судячи з його офіційного сайту www.stcu.int) взаємодіє з багатьма західними військовими організаціями. Це, зокрема, Польський військовий інститут гігієни та епідеміології, що займався епідемією грипу в Україні 2009 р., був учасником реалізації проекту «Вдосконалення системи біобезпеки і біозахисту в Українській протичумній станції в м. Сімферополь» і входить до програми дослідження вірусу Ебола [17; 18]); американська Агенція зі скорочення військової загрози (Defense Threat Reduction Agency – DTRA), що перебуває в підпорядкуванні Міноборони США та поміж іншого проводить дослідження вірусу Ебола (партнерський проект УНТЦ P095) [19, с. 23]; Тихоокеанська північно-західна національна лабораторія США (Pacific Northwest National Laboratory – PNNL), що займається глобальними питаннями боротьби з біотероризмом [20, с. 19]; Міноборони Великої Британії в рамках реалізації проекту УНТЦ-P633 з біобезпеки і біозахисту в Україні, яке його ж і фінансує [21], та ін.

Таким чином, функціонування в Україні УНТЦ свідчить про ймовірність існування на території нашої держави відповідних технологій, що можуть бути використані для розроблення БЗ.

Тимчасом з 12.12.1991 р. на території України за безпосередньої участі американського уряду реалізується програма «Спільне скорочення загроз», відома як програма «Нанна-Лугара», ухвалена Конгресом США 25.11.1991 р. Ця програма фінансується США й реалізується за участю DTRA Міноборони США [22, с. 10]. На виконання зазначеної програми між Україною і США було підписано й затверджено Постановою Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 31.12.1993 р. № 1077 Рамкову Угоду щодо надання допомоги Україні в ліквідації стратегічної ядерної зброї, а також запобігання розповсюдженню ЗМЗ (далі – Рамкова Угода) [23], яка є свого роду щитом для легалізації та подальшої реалізації в Україні інших проектів військових відомств США і американських спецслужб, включаючи біологічний. Так, складовою програми «Спільне скорочення загроз» є «Біологічна програма спільної участі», у рамках якої між МОЗ України та Міноборони США 29.08.2005 р. було укладено Угоду стосовно співробітництва в галузі запобігання розповсюдженню технологій, патогенів

і знань, які можуть бути використані в ході розроблення біологічної зброї (далі – Угода) [24].

Таким чином, Україна була долучена до реалізації біологічної програми, розробленої США в рамках Проекту міжнародної технічної допомоги (далі – МТД) зі зменшення біологічної загрози в Україні (реєстр № 2225-03 станом на 01.03.2013 р. № 2225-04). Виходячи зі змісту ст. 1 Угоди 2005 р., в Україні розпочато програму «протидії загрозі біотероризму та запобіганню розповсюдженню БЗ, технологій, матеріалів та відповідних спеціальних знань, які можуть бути використані при розробці БЗ» і якими, як тут передбачено, володіють працівники означених установ, що фактично постулює факт наявності в Україні відповідної інфраструктури, яка володіє всіма необхідними компонентами (технологіями, патогенами і знаннями), достатніми для розроблення й виготовлення БЗ.

За цією Угодою США взяли на себе зобов'язання допомагати Україні покращити безпеку зберігання патогенних речовин, що передбачало будівництво двох центральних референс-лабораторій (ЦРЛ) (по одній для медиків та ветеринарів) рівня BSL-3; реконструкцію та оснащення сучасним устаткуванням українських лабораторій усіх обласних санітарно-епідеміологічних станцій (СЕС) і відповідних лабораторій ветеринарної служби; будівництво постійного безпечного сховища для патогенних мікроорганізмів на базі одного з чинних науково-дослідних інститутів (НДІ); навчання персоналу (п. 1 ст. III Угоди). Тобто американська програма передбачала за рахунок фінансів США «модернізацію» українських лабораторій СЕС особливо небезпечних інфекцій, що входять до згадуваного нами Переліку національних центрів і референс-лабораторій з окремих інфекцій на базі НДІ та інших установ мікробіологічного профілю [10]. Позитив виконання Угоди 2005 р. полягав в удосконаленні чинної системи та рівня ефективності епіднагляду за особливо небезпечними інфекціями, у визначенні характеру чинників біозагрози; упровадженні електронної інтегрованої системи спостереження та системи контролю патогенів в Україні, що дозволить утримувати їх на більш безпечному рівні; розробленні стандартів сучасних технологій лабораторної діагностики небезпечних патогенів, що дасть можливість оцінювати якість результатів лабораторних досліджень та організації національної системи епіднагляду.

Таким чином, з одного боку, спільний проект між Міноборони США та МОЗ України з проблем біобезпеки і зменшення загроз є одним із важливих компонентів підтримання епідемічного благополуччя в нашій країні. Водночас слід зауважити, що «Біологічна програма спільної участі» має потенціал для створення інструментів, що дозволяють в обхід як КБТЗ, так і чинних механізмів ООН створити паралельну систему одностороннього контролю за біологічними загрозами і біотехнологічним потенціалом третіх країн. Можливо, це й відбувається в нашій країні. Так, підписання вищезгаданої

Угоди 2005 р. надало Міноборони США:

1) необмежені права щодо проведення біологічних досліджень в установах МОЗ України. Згідно з п. 5 ст. IV Угоди «МОЗ України передає Міноборони США копії тих штамів небезпечних патогенів, відносно яких Міноборони США зроблено запит і які було зібрано в Україні…», у результаті чого колекції особливо небезпечних патогенів перебувають сьогодні в повному розпорядженні американських спеціалістів-мікробіологів;

2) право оцінювати рівень біологічних загроз на території України і ухвалювати рішення про застосування відповідних заходів протидії. Відповідно до п. 5 ст. IV Угоди «МОЗ України надає Міноборони США інформацію, одержану з мережі спостереження за інфекційними захворюваннями МОЗ України або визначених ним установ…».Навіть вивезення небезпечних патогенів з централізованих лабораторій України дозволяється виключно через виникнення надзвичайних ситуацій, про що МОЗ України має негайно повідомити Міноборони США (п. 6 ст. IV Угоди);

3) право безперешкодно здійснювати інспекції на об'єктах, які отримують допомогу від США, будь то Міноборони, митниця, космічне агентство тощо. Відповідно до п.п. 1, 2 ст. V Угоди представникам Міноборони США надається право «ревізувати й перевіряти матеріали, підготовку фахівців та послуги, надані згідно з цією Угодою на об'єктах на території України; брати участь у всіх аспектах виконання контрактів і діяльності, пов'язаної з їх виконанням на об'єктах в Україні, згідно з умовами цієї Угоди». З цього зауважимо, що надання дозволу іноземній державі мати повний контроль за біологічною обстановкою на території України становить потенційну загрозу національній безпеці нашої держави, її цілісності та суверенності.

Слід також звернути увагу на те, що основним грантоотримувачем за біологічною програмою спільної участі зі зменшення біозагрози в Україні є згадуваний нами УНТЦ, а головним ініціатором цього Проекту постає аж ніяк не МОЗ України і навіть не Міністерство охорони громадського здоров'я США, а військове відомство США – DTRA. Точніше, його розвідувальне управління, до структури якого з 1992 року входить Національний центр медичної розвідки, дислокований у Форт-Детрік (штат Меріленд, США). Забезпечити українські лабораторії новим діагностичним устаткуванням, яке зможе вчасно виявляти особливо небезпечні патогенні мікроорганізми, запобігати епідеміям і потенційним пандеміям унаслідок біотероризму, мала Компанія «Black & Veatch». Однак, судячи з офіційного сайту Компанії, її діяльність не пов'язана з біологічною безпекою. Проте змушує замислитися той факт, що до своєї роботи «Black & Veatch» залучає фахівців таких відомств, як Медичний науково-дослідний інститут інфекційних хвороб армії США (Форт-Детрік); Військово-медичний дослідний інститут Уолтера Ріда; Військово-морський дослідний центр (база) NAMRU-3

Військово-морських сил США (дислокований у Каїрі) та ін. [25].

Оскільки багато інфекційних хвороб є спільними для людини і тварини, 2008 року до плану технічної допомоги за Програмою зменшення біозагрози приєдналися (як її виконавчі агенти) українські НДІ Національної Академії аграрних наук України (далі – НААН) ветеринарного профілю й діагностичні установи Державної ветеринарної та фітосанітарної служби України (Держветфітослужба) [26]. А 2010 року було підписано тристоронню Концепцію дій з реалізації «Програми та розвитку системи ветеринарної допомоги», яка передбачає надання технічної допомоги в рамках Програми «Зменшення біозагрози в галузі ветмедицини» за такими напрямками: будівництво нових ЦРЛ з особливо небезпечних хвороб тварин на базі Національного наукового центру Харківського інституту експериментальної і клінічної ветеринарної медицини (ННЦ ІЕКВМ); переоснащення чинних діагностичних лабораторій і наукових інститутів; створення тренінгового центру на базі Інституту ветеринарної медицини (ІВМ) НААН; проведення спеціалізованих тренінгів з питань епізоотології, біобезпеки, прогнозування та реагування; підтримка наукових досліджень українських учених з проблем емерджентних хвороб тварин і біобезпеки через надання грантів Держдепартаментом США на спільні біологічні та цільові прикладні дослідження з контролю особливо небезпечних захворювань тварин [27; 28].

На сьогодні в Україні під егідою компанії «Black & Veatch» (практично таємно від громадськості та ЗМІ) уже створено мережу підконтрольних США біотехнологічних референс-лабораторій з вивчення людських патогенів: у Києві – на базі Центральної СЕС України; у Львові – на базі Львівського НДІ епідеміології та гігієни і на базі обласної СЕС; в Одесі – ЦРЛ на базі Українського науково-дослідного протичумного інституту (УНДПІ) ім. Мечникова; у Сімферополі – на базі протичумної станції Кримської республіканської СЕС. Подібні об'єкти на базі обласних СЕС побудовано також у Вінниці, Ужгороді, Тернополі, Херсоні, Харкові, як і чотири біотехнологічні референс-лабораторії з вивчення патогенів серед тварин: три – на базі регіональних лабораторій Держветфітослужби України у Львові, Дніпропетровську та Луганську й одна – на базі Інституту ветеринарної медицини НААН України в Києві, де також створено лабораторний тренінговий центр, який отримав фінансування в рамках програми спільного зменшення загрози Нана-Лугара [29]. Усі ці біотехнологічні лабораторії оснащено обладнанням, що дозволяє вирощувати «бойові віруси», якими можна впливати на тварин і людей. Разом із тим, за вісім років виконання Угоди 2005 р. рівень їх модернізації залишається незадовільним.

Під час реалізації проекту МТД «Зменшення біологічної загрози в Україні» його виконавцями як з американської, так і з української сторони було здійснено грубі порушення вимог чинного законодавства, санітарних і будівельних норм та правил, що ставить під загрозу стан біологічної

безпеки держави, становить реальну загрозу здоров'ю персоналу лабораторій та українських громадян, зокрема мешканців міст, де такі лабораторії розміщено, а також загрозу втрати унікальних колекцій штамів, які є національним надбанням України [30]. Так, певні порушення вимог біобезпеки допущені при будівництві лабораторій Вінницької обласної СЕС, Львівського НДІ епідеміології та гігієни, Львівської регіональної лабораторії Держветфітослужби, а також Одеської ЦРЛ, яка розміщена майже в аварійній будівлі без урахування будівельних сейсмічних вимог [31; 32]. До речі, згідно зі ст. VI Рамкової Угоди «Україна не ставить вимог і не порушує жодних судових переслідувань проти США, їх персоналу, підрядчиків і персоналу підрядчиків США за пошкодження майна, що належить Україні, або втрату такого майна, чи за загибель персоналу України або шкоду його здоров'ю в результаті діяльності, пов'язаної з роботою по цій Угоді» [23]. Тобто в будь-якому разі претензій від України до США не може бути за визначенням.

Особливу ж небезпеку становить те, що всі ці біотехнологічні референс-лабораторії розміщено близько від історичних центрів міст. Ці обставини в силу дії ст. 7 Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 р. [33] є потенційною та реальною загрозою національній безпеці в екологічній сфері та сфері охорони здоров'я. Щодо цього маємо наголосити, що майже в усіх європейських країнах, а також і в США внутрішнім законодавством забороняється розміщення на території цих країн подібних лабораторій. І це цілком логічно, адже небезпека, яка криється за вірусно-біологічними лабораторіями, є надзвичайною навіть за умови найсуворішого дотримання всіх необхідних правил безпеки.

Поки що всі лабораторії, побудовані й реконструйовані в Україні за активного сприяння США, «законсервовані», і жодної наукової роботи в них не проводиться. Але багато вчених і політиків вважають, що Україна для США є зручним полігоном, на якому американські військові медики з лабораторій Форт-Детрік мають намір випробувати виведені в українських лабораторіях особливо небезпечні інфекції [34-37]. Щодо цього змушує замислитися діяльність на території України скандально відомої американської фармакологічної корпорації «Baxter Healthcare Corporation» [38], яка є генпідрядником оборонного відомства США і, за повідомленнями ЗМІ, займається випробуванням БЗ, зокрема й в Україні [39]. Слід замислитися й над тим, що під час виникнення епідемії свинячого грипу $AH_1N_1$2009 року єдиною ефективною організацією була Центральна СЕС МОЗ України – завдяки тому, що там за фінансової підтримки США було встановлено сучасне діагностичне устаткування та проведено навчання персоналу.

Хочемо також звернути увагу на те, що термін завершення Угоди 2005 р. з реалізації в Україні програми зі зменшення біологічної загрози закінчився у травні 2013 року [40], а отже будь-які роботи за цим проектом на території нашої країни мають бути згорнуті, а діяльність «Black & Veatch» вважається нелегітимною.

Однак 2014 року, уже *після закінчення строку дії програми* (виділ. авт.), на базі Харківського ІЕКВМ, у безпосередній близькості від житлового мікрорайону м. Мерефа побудовано закриту біотехнологічну лабораторію, якій надано статус ЦРЛ штамів збудників особливо небезпечних хвороб тварин (сибірської виразки, чуми) [32; 37; 41]. З цього приводу зауважимо, що наприкінці 2014 р. УНТЦ отримав від США та ЄС значне фінансування, частина коштів з якого витрачається на діяльність, здійснювану в ІЕКВМ, а в січні 2015 р. значне фінансування від Міноборони США отримала DTRA на розроблення проекту «Мерефа», цілі й завдання якого є засекреченими [41; 42; 43].

Тут маємо зауважити, що за місяць до закінчення дії Угоди 2005 р. між Міноборони США і МОЗ України Постановою КМУ від 01.04.2013 р. № 620 було затверджено Державну цільову програму біобезпеки та біологічного захисту на 2015-2020 роки [44] (іншими словами, у період, коли дію Угоди ще можна було пролонгувати). Метою цієї Державної цільової програми було визначено «забезпечення належного рівня захисту населення та довкілля від небезпечних біологічних агентів (біозагроз) різного походження, запобігання проявам біотероризму шляхом створення та ефективного функціонування національної системи біологічної безпеки та біологічного захисту». Однак зазначена Програма аж ніяк не передбачала експертизи результатів зусиль американських партнерів у рамках реалізації програми зі зменшення біозагрози і, відповідно, не визначала статус уже запущених референс-лабораторій, а також і тих, що перебували у процесі будівництва та реконструкції.

Тобто, незважаючи на результати 8-річного співробітництва із США, Україна розпочала нову реформу всієї системи біобезпеки і біозахисту. Орієнтовний обсяг фінансування Програми становив 747, 7248 млн. грн. і мав здійснюватися «за рахунок коштів державного бюджету, а також інших джерел, не заборонених законодавством» [44]. Однак законами України про Державний бюджет на 2013-2014 роки коштів на капітальні ремонти лабораторій не було передбачено зовсім. Надалі Постановою КМУ № 71 від 05.03.2014 р. [45] цю Програму було достроково припинено, а відповідно й узагалі припинено її фінансування з бюджету України, що ще більш ускладнило ситуацію у сфері забезпечення біобезпеки країни. Разом із тим, невдовзі після закінчення терміну дії Угоди 2005 р. Розпорядженням КМУ від 11.09.2013 р. № 697-р було схвалено Стратегію залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2013-2016 роки [46], яка одним зі стратегічних напрямків визначила залучення міжнародної технічної допомоги на розвиток біопромисловості України.

У січні 2015 року МОЗ України підтримало пропозицію американських партнерів щодо приєднання України до ІІІ напрямку Пакету дій Глобального порядку денного з безпеки здоров'я «Біобезпека та біозахист», започаткованого США в

лютому 2014 р., а згодом, 25.06.2015 р., під егідою Міністерства закордонних справ України відбулися переговори між МОЗ України з представниками США, Канади, ФРН, Нідерландів та ЄС, присвячені розширенню міжнародного співробітництва з Україною в рамках Ініціативи Групи 7-ми «Глобальне партнерство проти розповсюдження зброї та матеріалів масового знищення». З-поміж іншого, метою переговорів було залучення допомоги країн Групи 7-ми на реалізацію цільових проектів зі зміцнення біологічної безпеки України в рамках Глобального партнерства [47].

До речі, слід наголосити, що Міноборони США має намір продовжити строк дії Угоди до вересня 2017 р. Таким чином, оскільки військове відомство США й надалі робить наполегливі зусилля для того, щоб залучити нашу країну до реалізації власного оборонного біологічного проекту, є підстави замислитися, чи співпадають у такому разі інтереси США з інтересами національної безпеки України? Це питання має особливе значення, адже США ще й досі блокують підписання Протоколу до КБТЗ, який містить юридично обов'язкові положення, що регламентують питання міжнародного контролю за нерозповсюдженням БЗ, зокрема щодо технологій подвійного призначення. Проте позиція України стосовно питання розроблення механізму контролю за дотриманням режиму КЗБТ і виконанням домовленостей у рамках КБТЗ полягає у створенні об'єктивного, недискримінуючого, такого, що жодним чином не перешкоджає економічному й технічному розвитку держав-учасниць, а також необтяжливого, зокрема з фінансової точки зору, механізму контролю.

Разом із тим, розвиток і поглиблення стратегічного партнерства зі США відповідно до Хартії про стратегічне партнерство Україна – США від 19.12.2008 р. [48] залишається одним із найголовніших зовнішньополітичних пріоритетів України. Нині для України важливою є вагома політична й дипломатична підтримка США в її протистоянні з Росією. Україна зацікавлена в наданні з боку США допомоги для реформування органів сектору безпеки і оборони. Екс-командувач Військово-морського флоту України, колишній заступник міністра оборони України, віцеадмірал В. Безкоровайний наголошує, що Україна не здатна самостійно забезпечити безпеку від біотерористів. А експерт з Центру дослідження армії, конверсії і роззброєння М. Самусь вважає, що головний інтерес США полягає в тому, щоб Україна була їхнім партнером у боротьбі з біотероризмом:«…чим більше країн будуть боротися з біохімічним тероризмом, тим більше буде безпека для самих США… Це дуже корисно для України, особливо в умовах постійного недофінансування бюджету програми розвитку спеціальних служб в Україні» [34].

Водночас на цю проблему існують і протилежні погляди [49]. Питанню модернізації біологічної безпеки в Україні за американською програмою присвячено багато статей у ЗМІ [31; 32; 34-37; 39; 41-43 та ін.]. Необхідність реалізації цього проекту

була також предметом депутатських запитів і засідань державних комісій. Так, народний депутат України І. Сех вважає, що виконання американського проекту «Зменшення біологічної загрози в Україні» становить безпосередню загрозу біологічній безпеці України і взагалі національній безпеці [50].

У контексті нашого дослідження потрібно також зупинитися на питанні співробітництва України з ЄС. З цього приводу слід зауважити, що інтенсивна співпраця України з ЄС у напрямку співробітництва в галузі біобезпеки і біозахисту «щодо покращення стандартів біобезпеки та біозахисту в лабораторіях, інших приміщеннях та під час транспортування небезпечних біоагентів» і «підготовки проектів з посилення системи фізичної безпеки як складової біологічної безпеки державних установ України» триває з січня 2006 року. Наприклад, щодо співробітництва у сфері біобезпеки та біозахисту в Українській санепідеміологічній станції (АР Крим, м. Сімферополь), де було заплановано спорудження нового об'єкта станції та навчання персоналу з питань біологічної безпеки. Щоправда, за інформацією «Про імплементацію Порядку денного асоціації Україна – ЄС у 2014 році», реалізацію цього Проекту тимчасово припинено через ситуацію в Криму [51, с. 20].

Пріоритетом державної політики у сфері євроінтеграції визначено співробітництво України з ЄС щодо нерозповсюдження ЗМЗ, зокрема БЗ, що включає вдосконалення контролю експорту та транзиту товарів, пов'язаних із БЗ, товарів і технологій подвійного використання, а також співробітництво з метою покращення стандартів біобезпеки та біозахисту в лабораторіях, інших приміщеннях та під час транспортування небезпечних біоагентів (п.п. «ІІ» п. 2.3 Порядку денного асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію від 20.11.2009 р. [52]; ст. 11 Угоди «Про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 27.06.2014 р. [52]). Разом із тим, підписання Угоди «Про асоціацію між Україною та ЄС від 27.06.2014 р.» відкриває майже необмежені можливості щодо проведення біотехнологічних досліджень у галузі сільського господарства. Так, Україна дає згоду на використання в сільськогосподарському виробництві «…біотехнологій, шляхом впровадження найкращих практик у цих сферах» (п. «с» ст. 404) [53].

Основним завданням Плану заходів з імплементації Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС [54] є імплементація та узгодження положень чинного законодавства України в частині відомчих нормативно-правових актів із положеннями: Рішення № 2119/98/ЄС Європейського Парламенту та Ради про створення мережі епідеміологічного нагляду та контролю за поширенням інфекційних захворювань у Співтоваристві (Офіційний вісник L 268, 03.10.1998, ст. 1-7); Рішення Комісії № 2000/96/ЄС про інфекційні захворювання,

які мають поступово охоплюватися мережею Співтовариства відповідно до Рішення № 2119/98/ЄС Європейського Парламенту та Ради (Офіційний вісник L 28, 03.02.2000, ст. 50-53). Крім того 20.03.2015 р. підписано Угоду між Україною і ЄС про участь України в Рамковій програмі ЄС з наукових досліджень та інновацій «Горизонт-2020», основними пріоритетами якої, з-поміж іншого, є сприяння фундаментальним науковим дослідженням у галузі біотехнологій [55; 56]. Усе це відкриває широкі можливості доступу іноземним державам до стратегічно важливих біологічних об'єктів України.

У такому розумінні існує пряма загроза біобезпеці держави за умови існування на території України технологій та обладнання подвійного призначення, що можуть бути використані для розроблення БЗ, а також «несанкціонованого» витоку біологічних речовин за межі науково-дослідних чи інших установ, які працюють з ними. Не можуть не викликати занепокоєння й загрози, що є причиною поширення небезпечного збудника, внаслідок: порушення процедур біозахисту (зокрема неповна інактивація живого вірусу через недостатнє фільтрування стоків; потрапляння живого вірусу до комунальної каналізації, а також через негерметичні люки до навколишнього ґрунту тощо). Усе це потребує прийняття Закону, що унеможливлював би такі ризики й загрози.

На додаток слід зауважити, що в січні 2014 року на розгляд Верховної Ради України було представлено проект Закону України «Про заборону розміщення іноземними державами, наддержавними утвореннями, організаціями або фізичними особами вірусно-біологічних лабораторій 3 та 4 (найвищих) рівнів біологічної безпеки на території України» (24.01.2014 р. реєстр № 4015) [57], положення якого регламентують проведення наукових біологічних досліджень і запроваджують обмеження щодо розміщення вірусно-біологічних лабораторій 3 та 4 (найвищих) рівнів біологічної безпеки на території України. Цей законопроект заповнює прогалину в нинішньому законодавстві, в якому не передбачено заборону на розміщення вірусно-біологічних лабораторій. Однак головною вадою законопроекту є те, що він містить положення переважно організаційного-технічного характеру, які властиві інструкціям, а не нормам закону. Крім того текст законопроекту перевантажений нечіткими (малозрозумілими) формулюваннями.

Проаналізувавши досвід роботи з питань співробітництва України зі США та ЄС у галузі забезпечення режиму нерозповсюдження БЗ і технологій, що можуть бути використані для її розроблення, ми дійшли висновку, що чинне законодавство України містить суттєву прогалину щодо порядку допуску іноземних держав до стратегічних об'єктів біологічної спрямованості, зокрема вірусно-біологічних лабораторій 3 та 4 (найвищих) рівнів біобезпеки на території України. А отже, виходячи з того, що поточний стан режиму нерозповсюдження БЗ характеризується високим ступенем невизначеності, існує нагальна потреба у зміцненні

національної системи біобезпеки та зниженні можливості виникнення біологічних ризиків, пов'язаних із проведенням на території нашої країни медико-біологічних і біотехнологічних досліджень з вірусології, бактеріології, генної інженерії в галузі медицини, зокрема військової, сільського господарства (ветеринарії, фітосанітарії), спрямованих на захист від БЗ, а також з метою запобігання розповсюдженню технологій, патогенів і знань не за цільовим призначенням.

Ураховуючи зазначене, вважаємо за доцільне розробити і прийняти Національну програму з регламентації створення належної системи контролю та оцінювання біологічних ризиків у контексті модернізації бази наукових лабораторій санітарного та ветеринарного профілю. На виконання цієї програми на рівні КМУ доцільно прийняти Постанову про порядок будівництва, реконструкції, розміщення та діяльності біотехнологічних лабораторій на території України.

І нарешті, магістральним питанням сьогодні має стати посилення медико-біологічного потенціалу країни шляхом забезпечення розвитку й державної підтримки фундаментальних наукових досліджень у галузі біозахисту. У цьому напрямку доречно створити НДІ біологічної безпеки, підконтрольний Службі безпеки України (СБУ). Можливо, також є сенс переосмислити роль України в рамках участі у КБТЗ і здійснити реформу військово-промислового комплексу в напрямку його «біологізації», зокрема щодо створення відповідних нових захисних засобів від такої зброї. Це, безперечно, вимагає встановлення підвищених вимог до загальнодержавного, зокрема спеціального, контролю і нагляду національних спецслужб (СБУ, Міністерства внутрішніх справ України, Національного агентства Інтерпол, Міноборони України та ін.) за відповідними дослідженнями. У цьому зв'язку постає також проблема підвищення ролі служби розвідки і контррозвідувальної служби України.

Список використаних джерел:

1. Женевський протокол про заборону застосування на війні задушливих, отруйних або інших подібних газів і бактеріологічних засобів (Женева, 17.07.1925 р.) // Действующее международное право. – Т. 2. – М.: МНИМП, 1997.

2. Конвенція ООН про заборону розробки, виробництва та накопичення запасів бактеріологічної (біологічної) і токсинної зброї та про їх знищення (Москва – Лондон – Вашингтон, 10.04.1972 р.) // Сб. действующих договоров, соглашений и конвенций, закл. СССР с иностр. государствами. – Вып. 21. – М., 1977.

3. Декларация о химическом и биологическом оружии (Ранчо Мираж, Калифорния, США, окт. 1990 г.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://npa.iplex.com.ua/

4. Алибеков К. Осторожно! Биологическое оружие / К. Алибеков, С. Хендельман. – М.: Городец, 2003. – 352 с.

5. Федоров Л. А. Советское биологическое оружие: история, экология, политика / Л. А. Федоров. – М.: МСоЭС, 2005. – 302 с.

6. МОЗ України Публічна інформація: Проект постанови КМУ «Питання видачі дозволів на роботу з мікроорганізмами I-IV груп патогенності лабораторіям мікробіологічного профілю та діяльність режимних комісій з біологічної

безпеки» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://triton.moz.gov.ua/ua/portal/dn_20081124_0.html

7. Курзова В. В. Актуальні питання правового регулювання міжнародного співробітництва України в сфері боротьби з біотероризмом / В. В. Курзова // Митна справа. – № 6 (90). – 2013. – С. 34-43.

8. Саурин А. И. Интервью / А. И. Саурин // Новгородские ведомости. – 2008. – № 77. – С. 11-16.

9. Українські вчені могли брати участь у створенні бактеріологічної зброї. 20.11.2001 // Информационное агентство ЛІГАБізнесІнформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://news.liga.net/news/old/152589-

10. Про режим роботи з патогенними мікроорганізмами: Наказ МОЗ України від 14.12.1992р. № 183 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.nau.ua/doc

11. Угода про створення Українського науково-технологічного центру: Указ Президента України № 202/94 від 04.05.1994 р. // Офіційний вісник України. – 05.02.2007. – № 6. – с. 234. – Ст. 238.

12. Про надання згоди на обов'язковість для України Угоди про створення Українського науково-технологічного центру : Закон України від 15.03.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 19. – Ст. 93.

13. Центр науки и техники в Украине. Офіційний сайт УНТЦ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.stcu.int

14. Международный научно-технический центр. Годовой отчет 2013: Переходный Период – 25 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.istc.ru/istc/istc.nsf/va_WebResources/Annual_Reports_RUS/

15. Прес-реліз. Підписання Меморандуму про взаєморозуміння між МОЗ України та УНТЦ щодо проекту «Вдосконалення систем біобезпеки та біозахисту на Українській протичумної станції у м. Сімферополь» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://docviewer.yandex.ua/.

16. Демченко О. Проблема біологічної зброї для України існує / О. Демченко // «Дзеркало тижня. Україна». – № 47. – 19.11.2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gazeta.dt.ua/HEALTH/

17. Візит контактної групи у складі представників керівництва Українського науково-технічного центру (УНТЦ), м. Київ, Міністерства охорони здоров'я України, Військового інституту гігієни і епідеміології (Польща) 09-11.08.11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу (Офіційний сайт Української протичумної станції) : http://antiplaguestat.gov.ua/ukr/news/09_08_11.html

18. УНТЦ. Новости и объявления: Biosecurity & Biosafety Training Conference in Poland 04.10.2011 – 06.10.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.stcu.int/news/index.php?id=354

19. Український науково-технічний центр. Річний звіт 2004. – УНТЦ, 2005. – 25 с. 20. An intergovernmental organization assisting former weapons scientists' transition to peaceful profitable contributions to global R&D. – Science & Technology Center in Ukraine, 2006. – 48 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.stcu.int/documents/publications/Current/BiotechnologyUkraine_2006.

21. УНТЦ Новости и объявления 14.10.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.stcu.int/news/index.php?id=433

22. Глобальное партнерство против распространения оружия и материалов массового уничтожения : справочник / под ред. В. А.Орлова. – М.: Права человека, 2005. – 183 с.

23. Угода між Україною і США щодо надання допомоги Україні в ліквідації стратегічної ядерної зброї, а також запобігання розповсюдженню зброї масового знищення від 25.10.1993 р. :

Постанова КМУ від 31.12.1993 р. № 1077 // Офіційний вісник України. – 19.11.2004. – № 44. – С. 379. – Ст. 2945.

24. Угода між МОЗ України та Міноборони США стосовно співробітництва у галузі запобігання розповсюдженню технологій, патогенів та знань, які можуть бути використані в ході розробки біологічної зброї (Київ, 29.08.2005 р.) // Офіційний вісник України. – 26.12.2008. – № 96. – С. 108. – Ст. 3188.

25. Black & Veatch. Official Site [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://bv.com/

26. Про визначення додаткових виконавчих органів для реалізації Угоди між МОЗ України та Міноборони США стосовно співробітництва у галузі запобігання розповсюдженню технологій, патогенів та знань, які можуть бути використані в ході розробки біологічної зброї: Розпорядження КМУ від 27.08.2008 р. № 1154-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/

27. Засідання Президії НААН України / Н. Черешинська //«Аграрний тиждень. Україна» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.a7d.com.ua/novini/7749

28. Програма «Зменшення біозагрози в галузі ветмедицини» діє [Електронний ресурс]. – Режим доступу («Ветеринарний інформаційний ресурс України» VET.in.UA) : vet.in.ua/menu/news.php?id_article=757

29. АЗЗ Програма зменшення біологічної загрози. Інформаційні довідки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : ukrainian.ukraine.usembassy.gov/uk/dtro/btrp.html

30. Депутатський запит І.І. Сех стосовно проекту «Зменшення біологічної загрози в Україні» 17.01.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.old.svoboda.org.ua/dokumenty

31. Савин Л. О биологических лабораториях Пентагона на Украине/ Л. Савин // Военно-политическая аналитика. Точка зрения.«Фонд стратегической культуры» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : vpoanalytics.com/2014/11/20/

32. Барашев Р. Американская модернизация украинских лабораторий-2: консолидация и ликвидация» / Р. Барашев // Еженедельник «2000». – № 25 (611). – 22.06.2012.-28.06.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.2000.ua/derzhava/u-cherty

33. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

34. Крикунов А. США помогут Украине в борьбе с биотерроризмом / А. Крикунов, Р. Барашев [Електронний ресурс]. – Режим доступу («Деловые новости E-NEWS.COM.UA». – 2008-10-17) : http://e-news.com.ua/show/179779.html

35. Нестеров В. Украина стала американским полигоном в области вирусного биотерроризма/ В. Нестеров [Електронний ресурс]. – Режим доступу : catu.su/analytics/1131

36. Від кого залежить біобезпека населення України? // Всеукраїнська медична газета «Ваше здоров'я» – № 49-50 (2013). – С. 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.vz.kiev.ua/

37. Ряшин В. Где взорвут украинскую биобомбу? // В. Ряшин // Газета «Правда».– 30.07.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : kprf.ru/international/ussr/133054.html

38. Baxter Healthcare Corporation. Official Site [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.baxter.com

39. Has Baxter released a bioweapon in Ukraine? // Health Freedom Alliance, November 5, 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.infowars.com/has-baxter-released-a-bioweapon-in-ukraine/

40. Угода між Україною і США про продовження дії Угоди між Україною і США щодо надання допомоги Україні в ліквідації стратегічної ядерної зброї, а також запобігання розповсюдженню ЗМЗ

[Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/

41. Барашев Р. Американская модернизация украинских биолабораторий: разоружение, коррупция, халтура / Р. Барашев // Еженедельник «2000». – № 4 (591) – 27.01.2012 – 02.02.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.2000.ua/

42. Роджерс А. Специально для «Украина.Ру» / А. Роджерс. – 13.04.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : ukraina.ru/opinions/

43. Сергиенко А. Военизированные биолаборатории США в Украине: первые протесты общественности 2013 / А. Сергиенко // Еженедельник «2000». – № 33 (664). – 16.08.2013. – 22.08.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : 2000.net.ua/2000/derzhava/u-cherty/

44. Державна цільова програма біобезпеки та біологічного захисту на 2015-2020 роки: Постанова КМУ від 01.04.2013 р. № 620 //Офіційний вісник України. – 13.09.2013. – № 68. – с. 192. – Ст. 2484 (втратила чинність на підставі Постанови КМУ № 71 від 05.03.2014 р.).

45. Деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проектів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України: Постанова КМУ № 71 від 05.03.2014 р. // Офіційний вісник України. – 28.03.2014. – № 24. – С. 47. – Ст. 737.

46. Стратегія залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2013-2016 роки : Розпорядження КМУ від 11.09.2013 р. № 697-р. // Офіційний вісник України. – 07.11.2011. – № 84. – С. 113. – Ст. 3088.

47. МОЗ окреслило шляхи співпраці зі США у сфері біобезпеки і біозахисту [Електронний ресурс]. – Режим доступу (Прес-служба МОЗ України 27.01.2015 р.) : http://www.moz.gov.ua/

48. Хартія Україна – США про стратегічне партнерство (Вашингтон, США. 19.12.2008) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/

49. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про заборону розміщення іноземними державами, наддержавними утвореннями, організаціями або фізичними особами вірусно-біологічних лабораторій 3 та 4 (найвищих) рівнів біологічної безпеки на території України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : webcache.googleusercontent.com/

50. Депутатський Запит І. І. Сех стосовно проекту «Зменшення біологічної загрози в Україні» 17.01.2013 р. // ВО «Свобода» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.lviv.svoboda.org.ua/dokumenty/zvernennya/035616/

51. Інформація «Про імплементацію Порядку денного асоціації Україна – ЄС у 2014 році» // Київ. – 61 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : kmu.gov.ua/document/247386889/.

52. Порядок денний асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію від 20.11.2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/l

53. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: ратифіковано із заявою Законом України від 16.09.2014 р. // ВВР України. – 2014. – № 40. – Ст. 2021.

54. План заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014-2017 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.09.2014р. № 847-р // Офіційний вісник України. – 03.10.2014. – № 77. – с. 178. – Ст. 2197.

55. Про уповноваження с. Квіта на підписання Угоди між Україною і

Європейським Союзом про участь України у Рамковій програмі Європейського Союзу з наукових досліджень та інновацій «Горизонт 2020»: Розпорядження Президента України № 269/2015-рп від 20.03.2015 р. // Офіційний вісник Президента України. – 03.04.2015. – № 9. – С. 48. – Ст. 561.

56. Угода між Україною і Європейським Союзом про участь України у програмі Європейського Союзу Горизонт 2020 – Рамкова програма з досліджень та інновацій (2014 – 2020) від 20.03.2015 р. // Інформаційне агентство «ЛІГА:ЗАКОН» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU15053.html

57. Проект Закону України від 24.01.2014 р. № 4015, внесений народними депутатами А. Б. Аваковим, О. В. Кужель, В. А. Головко, Л. Л. Котеляк, В. Б. Даніловим, Д. В. Дзензерським, Т. А. Донець «Про заборону розміщення іноземними державами, наддержавними утвореннями, організаціями або фізичними особами вірусно-біологічних лабораторій 3 та 4 (найвищих) рівнів біологічної безпеки на території України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.nau.ua/doc/?uid=1206.2655.0

Берлач А. І., Курзова В. В. Правові аспекти участі України в забезпеченні режиму нерозповсюдження біологічної зброї

У статті аналізуються правові засади міжнародного співробітництва України у сфері забезпечення режиму нерозповсюдження біологічної зброї та технологій подвійного призначення, що можуть бути використані для її розроблення. Розкривається авторське бачення модернізації біологічної безпеки України в рамках міжнародного партнерства.

Ключові слова: біологічна безпека, біологічна зброя, режим нерозповсюдження, технології подвійного призначення.

Берлач А. И., Курзова В. В. Правовые аспекты участия Украины в обеспечении режима нераспространения биологического оружия

В статье анализируются правовые основы международного сотрудничества Украины в сфере обеспечения режима нераспространения биологического оружия и технологий двойного назначения, которые могут быть использованы для его разработки. Раскрывается авторское видение модернизации биологической безопасности Украины в рамках международного партнерства.

Ключевые слова: биологическая безопасность, биологическое оружие, режим нераспространения, технологии двойного назначения.

Стаття надійшла до друку 19 липня 2015 р.

ОБМЕЖЕННЯ ПРАВА НА СВОБОДУ МИРНИХ ЗІБРАНЬ: СУТНІСТЬ ТА УМОВИ РЕАЛІЗАЦІЇ

Melnik R.S. Restriction of the Right to Freedom of Peaceful Assembly: the Nature and Conditions of Implementation.

The author of the article attempts to analyze the nature and conditions of implementation of the restriction of the right to freedom of peaceful assembly by administrative courts and public administration entities. Based on the analysis of the practice of implementation of the right to freedom of peaceful assembly by individuals and the results of the activity of authorized subjects in this sphere the author concludes about the existence of the following forms of the restriction of this right, namely: a complete ban of a planned assembly; restrictive measures concerning the assembly; compulsory termination (dissolution) of the assembly that is being conducted. Each of the mentioned types of restrictions of the right to freedom of peaceful assembly is analyzed in the article in details. The author formulates a number of provisions and recommendations, which to his mind are necessary for guaranteeing the just and full realization of the right to freedom of peaceful assembly by individuals. In particular, it is stressed in the article that:ban on conduction of the assembly can be decided by an administrative court only for a particular assembly, thus it should not extend to the potential mass events, where the executive or local authorities have not been notified about their conduction; decisions about full ban are admissible only in exceptional cases; any restriction about realization of the right to freedom of peaceful assembly may be used by a court only in the interests of national safety and keeping public order – aiming to prevent riots or crimes, protect health care of people or the rights and freedoms of others; a court should obligatory indicate the way of restriction concerning the realization of the right to peaceful assembly; a court has the right to make a decision about the restriction of the content (topic) of the assembly in case, when the thoughts that cannot be protected by the right to freedom of thought and speech, on freedom of expression of views and believes; conduction of the assembly with a peaceful purpose, but which was not notified to the relevant administrative authorities in advance, cannot be the reason for its compulsory termination (dissolution).

Along with this, the author of the article expresses a number of proposals, which in his opinion, should be taken into account while elaborating the law on peaceful assembly.

Key words: peaceful assembly, the right to freedom of peaceful assembly, restriction of the right to freedom of peaceful assembly, administrative court, law enforcement agencies.

Реалізація приватною особою основоположного (конституційного) або іншого права вимагає неодмінного існування певних обмежень, оскільки без них користування правами може бути ускладнено чи взагалі заблоковано. Найбільш загальним обмеженням є правило, відповідно до якого реалізація приватною особою певного права не має супроводжуватися чи здійснюватися за рахунок порушення права іншої особи.

Мельник Роман Сергійович,

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

Обмеження щодо реалізації прав приватних осіб, таким чином, можуть запроваджуватися або на користь гарантування прав інших приватних осіб, або на користь забезпечення функціонування держави, яка відповідно може надавати таким обмеженням законодавчого оформлення. Проте при цьому слід пам'ятати, що будь-яке обмеження того чи іншого права має бути соціально релевантним, базуватися на принципі пропорційності. Викладене рівною мірою стосується також і права на свободу мирних зібрань, реалізація якого за певних умов та в певному порядку може бути обмежена адміністративним судом чи публічною адміністрацією.

Отже, метою цієї статті є з'ясування можливих видів обмеження права на свободу мирних зібрань, а також їх сутності та умов реалізації уповноваженими суб'єктами. Принагідно зазначимо, що цей напрямок наукового пошуку характеризується високим рівнем наукової новизни, адже в наявних наукових доробках, авторами яких були Є. Кобрусєва, М. Середа, О. Тилипська, А. Шевченко та ін., ці питання не вивчалися.

Як випливає з ч. 2 ст. 39 Конституції України, судом можуть установлюватися обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань, що зрештою зумовлює необхідність з'ясування категорії «обмеження». Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ) у рішенні у справі «Езелін проти Франції» наголосив, що під категорією «обмеження», зафіксованою в п. 2 ст. 11 Конвенції, слід розуміти заходи, які застосовуються як до, так і під час зібрання, а також заходи покарання, що реалізуються після зібрання [1, § 39]. Відповідно наше завдання пов'язане з визначенням і конкретизацією таких заходів, що можуть бути застосовані до учасників масових зібрань в Україні.

Виходячи з аналізу практики реалізації приватними особами права на свободу мирних зібрань, а також результатів діяльності у цій сфері адміністративних судів, можна говорити про такі можливі форми обмеження названого права:

– повну заборону проведення запланованого зібрання;

– обмежувальні заходи;

– примусове припинення (розпуск) зібрання, що триває.

Повна заборона проведення зібрання адміністративним судом

Повна заборона проведення зібрання становить собою рішення, прийняте адміністративним судом з метою усунення можливості проведення заздалегідь запланованого зібрання. Заборона зібрання адміністративним судом можлива лише до його початку, тобто на стадії підготовки до проведення. Такий висновок прямо випливає з положення ч. 2 ст. 182 КАС України [2], де зазначено, що позовна заява місцевої державної адміністрації чи органу місцевого самоврядування, яка надійшла в день проведення заходів (зібрання), залишається без розгляду. Відповідно без розгляду має бути залишена також і позовна заява, яка надійшла від названих суб'єктів після початку зібрання. Таким чином, якщо під час проведення зібрання виникнуть підстави, що свідчитимуть про його немирний характер, рішення про припинення (заборону) може бути прийнято лише органом охорони правопорядку впозасудовому (адміністративному) порядку.

Заборона на проведення зібрання може бути встановлена рішенням адміністративного суду тільки щодо конкретного зібрання, тобто вона не має поширюватися на потенційно можливі масові заходи, про проведення яких ще не сповіщені органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Одне з таких завчасних рішень адміністративного суду було визнано незаконним ухвалою Судової палати з цивільних справ Верховного Суду України від 13 березня 2002 р., де зазначалося, що, установивши обмеження щодо реалізації права на проведення безстрокового пікетування з інсталяцією наметів, а також зборів, мітингів, походів і демонстрацій на вул. Хрещатик не тільки заінтересованим особам, а й іншим особам і організаціям, які матимуть намір проведення таких заходів на зазначеній території, суд фактично вирішив питання про права й обов'язки осіб, які не брали участі у справі. З огляду на це, Верховний Суд України зробив висновок, що ст. 39 Конституції України не передбачає постійного характеру обмеження прав громадян на свободу мирних зібрань [3]. Як наслідок, з цього також випливає неможливість поширення заборони суду й на відповідну територію, оскільки, наприклад, заборона проведення зібрань на Майдані Незалежності у м. Києві без «прив'язки» до конкретного зібрання виключатиме можливість проведення на цій площі масових заходів для всіх потенційно заінтересованих у цьому осіб.

Заборона проведення зібрання має видаватися в письмовій формі, тобто становити собою рішення адміністративного суду – постанову, оформлену згідно з вимогами ст. ст. 159, 160, 161, 163 КАС України. Підстави для прийняття адміністративним судом рішення про заборону зібрання чітко сформульовані в ч. 2 ст. 39 Конституції України [4]. Перелік таких підстав є вичерпним і розширеному тлумаченню адміністративним судом не підлягає [5]. Заборона має стосуватися усього зібрання в цілому. Якщо суд ухвалить рішення про обмеження лише окремих форм діяльності

учасників зібрання, у такому разі слід говорити про обмежувальне рішення суду, а не про заборону.

Адресатом заборони проведення зібрання є насамперед його організатор, тобто особа, яка ініціювала підготовку до проведення масового заходу. Цей висновок випливає зокрема з ч. 3 ст. 182 КАС України, в якій зазначено, що відповідачем у справах за адміністративними позовами суб'єктів владних повноважень про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання є його організатор. Разом із тим слід зазначити, що постанова адміністративного суду про заборону проведення зібрання поширює свою дію і на всіх інших його потенційних учасників, які відповідно мають утримуватися від зборів у місці, визначеному для проведення запланованої акції. Цей висновок випливає з положень ч. 2 ст. 14 КАС України, в якій зазначається, що постанови та ухвали суду в адміністративних справах, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання на всій території України.

Вирішуючи питання про заборону проведення мирного зібрання, суддя адміністративного суду має враховувати той факт, що рішення буде правомірним лише втому разі, коли воно спрямоване на захист правового блага (права, свободи чи законного інтересу), яке за своїм значенням і роллю в суспільстві щонайменше дорівнює праву на свободу мирних зібрань. Відповідно, як зазначають німецькі фахівці з посиланням на практику судових інстанцій, для прийняття рішення про заборону мирного зібрання недостатньо лише суто факту його загрози громадському порядку [6, с. 150].

Розглядаючи позов адміністративного органу про заборону проведення мирного зібрання, суддя адміністративного суду має дотримуватися позиції, що рішення про повну заборону зібрання є допустимим лише у винятковому випадку. Відповідно, навіть якщо зібранням може бути завдано шкоди рівнозначному правовому благу, суддя, орієнтуючись на принцип співмірності втручання [8], має прийняти таке рішення, що буде в мінімально необхідному в такій ситуації обсязі обмежувати право на свободу мирних зібрань.

Постанова суду про заборону проведення зібрання має бути належним чином обґрунтованою, тобто містити в собі чіткі фактичні дані, а також посилання на юридичні акти, рішення Європейського суду з прав людини, з яких однозначно випливає припустимість і необхідність обмеження запланованого зібрання у формі його повної заборони. У постанові суду обов'язково має зазначатися спосіб обмеження реалізації права на мирні зібрання, а також коло осіб, на яких поширюється її дія. У разі якщо суду достеменно невідоме потенційне коло учасників зібрання (наприклад, коли очікується участь у зібранні особи чи осіб, які не сповістили адміністративний орган про заплановане зібрання), у постанові може бути сформульовано заборону проведення зібрання на чітко визначеній території, без конкретизації осіб, яких вона стосується.

Постанову про заборону проведення зібрання належить виконувати негайно [8, с. 404].

Обмежувальні заходи (обмежувальне рішення адміністративного суду)

Згідно з ч. 1 та ч. 5 ст. 182 КАС України адміністративний суд має право прийняти рішення не лише про заборону зібрання, а й про обмеження права на мирні зібрання. Тобто в разі прийняття адміністративним судом обмежувального рішення зібрання не забороняється в цілому, проте щодо нього запроваджуються певні обмеження. Відповідно обмеження роблять можливим проведення певного зібрання; натомість без застосування цих обмежень воно було б заборонене для проведення. Необхідність запровадження обмежень може викликатися різними обставинами, в тому числі зокрема й фактом неправильного розуміння організатором умов проведення мирних зібрань тощо. Так, організатор зібрання може не знати під час його планування про криміногенний стан у місті або про ухвалене рішення про початок ремонтних робіт на центральній площі селища, на якій він планує провести пікет. Зазначені обставини, як наслідок, можуть викликати необхідність прийняття адміністративним судом рішення про обмеження права на мирні зібрання.

Такі обмеження можуть стосуватися питань часу, місця, форми, способу проведення зібрання, висловлювань і лозунгів, що їх мають намір використовувати його учасники, допоміжних засобів (освітлювальної техніки, звукопідсилювальної техніки). Перелік можливих обмежень не є закритим, а відтак судом можуть запроваджуватися й інші обмеження, що відповідають обставинам конкретного зібрання. При цьому варто пам'ятати, що рішення про заборону проведення зібрання в раніше запланованому місці не означає заборони зібрання як такого. Воно може проводитися в іншому місці. Визначення «нового» місця (часу) для проведення зібрання перебуває в компетенції адміністративного суду, який, вивчивши всі обставини справи, має право самостійно визначити таке місце (час) для проведення зібрання, що сприятиме його проведенню без порушень (чи з мінімальними порушеннями) прав, свобод інших осіб або інтересів держави.

Принагідно варто наголосити, що внесення змін до планів організатора (керівника) зібрання не обов'язково має здійснюватися на підставі рішення суду. Більш вигідним для всіх учасників процесу організації та проведення мирного зібрання було б дійти згоди щодо окремих аспектів його проведення ще на стадії розгляду місцевою державною адміністрацією або органом місцевого самоврядування сповіщення про його проведення. Організатор (керівник) зібрання, зрозуміло, має право самостійно внести зміни до свого початкового плану проведення зібрання, скоригувавши його відповідно до інформації, яку він отримає від представника уповноваженого адміністративного органу під час комунікативної взаємодії з ним. Лише вразі неможливості дійти згоди з названих питань адміністративний орган має ініціювати адміністративний позов про обмеження реалізації права на свободу мирних зібрань.

Прийняття судом обмежувального рішення, як і рішення про повну заборону зібрання, має узгоджуватися з положеннями ч. 2 ст. 39 Конституції України, з якої випливає, що будь-яке обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань може бути застосовано судом лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Інакше кажучи, обмежувальне рішення адміністративного суду буде правомірним лише в тому разі, якщо воно приймається:

а) з метою захисту (охорони) щонайменше рівнозначного праву на свободу мирних зібрань правового блага (права, свободи, законного інтересу);

б) за обов'язкового дотримання принципу співмірності втручання;

в)як реакція на реальну небезпеку для відповідного правового блага.

Отже, суд не має права в основу свого обмежувального рішення покласти, наприклад, необхідність гарантування громадянам можливості користуватися міським сквером, на території якого заплановано провести зібрання, оскільки будь-яке зібрання завжди буде супроводжуватися певними незручностями для інших осіб. Без таких незручностей реалізація права на свободу мирних зібрань була б, у принципі, неможливою, а відтак вони є припустимими й неминучими наслідками будь-якого мирного зібрання.

Необхідність урахування під час постановлення обмежувального рішення вимог ч. 2 ст. 39 Конституції України випливає також і з того, що доволі часто обмежувальні рішення суду за своїм юридичним змістом (наслідками) тісно межують з рішенням про повну заборону зібрання. Так, у разі прийняття судом обмежувального рішення, відповідно до якого, наприклад, демонстрантам для проведення зібрання виділяється не вся територія Майдану Незалежності у м. Києві, а лише її частина, з огляду на заплановане відвідування цієї площі Президентом Німеччини, таке обмеження за своїми юридичними наслідками для приватних осіб буде дорівнювати фактично забороні на проведення зібрання (учасники зібрання не отримають можливості висловити публічно свою позицію втому обсязі, в якому вони планували це зробити).

Викладене так само стосується і тих обмежувальних рішень суду, на підставі яких демонстрантам не дозволяється провести заплановану ними акцію в той або інший час, який однак є для них надзвичайно важливим і принциповим (наприклад, зібрання планується провести в день і час початку Другої світової війни). Визначення обмежувальним рішенням суду для учасників зібрання іншої дати/часу проведення їх акції зведе нанівець надане їм Конституцією України право на свободу мирних зібрань (у частині вільного вибору дати й часу проведення зібрання). Відповідно для прийняття таких обмежувальних рішень адміністративним судом мають існувати необхідні фактичні (юридичні) підстави, перераховані у ч. 2 ст. 39

Основного Закону та інтерпретовані суддею з огляду на практику ЄСПЛ.

Говорячи про обмежувальні рішення суду, слід наголосити також і на тому, що сформульовані в них вимоги та заборони мають можливість реалізуватися як з фактичної, так і з юридичної точок зору. Відповідно, наприклад, суд не може покласти на організатора зібрання обов'язків, реалізація яких має розпочатися вже після завершення зібрання, оскільки після зібрання його організатор уже втрачає повноваження як щодо його учасників, так і щодо власне заходу як такого. Так само не припускаються такі обмеження, що суперечать власне ідеї (змісту) права на свободу мирних зібрань. Так, адміністративний суд не має права покласти на учасників зібрання обов'язок щодо його проведення в безлюдному місці, оскільки це зробить неможливим контакт демонстрантів із суспільством та державою. Неможливими є обмеження, спрямовані не на відвернення небезпеки національній безпеці та/або громадському порядку, а на регулювання, наприклад, кількості учасників зібрання. Не припускаються й обмеження, що безпосередньо не пов'язані з правом на свободу мирних зібрань (наприклад, обов'язок організатора зібрання встановити туалети на місці проведення пікету) [9, с. 280, 281].

Чіткого переліку обмежень, що можуть бути запроваджені рішенням адміністративного суду, як уже наголошувалося вище, не існує, адже особливості кожного конкретного зібрання визначатимуть і зміст потенційно можливих обмежень. У цьому аспекті можна погодитися з думкою європейських авторів, які вважають, що під обмеженням варто розуміти будь-яке розпорядження, яке в разі його реалізації сприятиме відверненню (ненастанню) небезпеки, що загрожує громадському порядку та/або громадській безпеці в результаті проведення зібрання [6, с. 137]. Водночас слід звернути увагу на те, що види обмежень, які можуть бути встановлені судом, певним чином залежать від обсягу повноважень тих органів, що реалізовуватимуть їх на підставі рішення суду (нами розглядається ситуація, коли учасники зібрання не будуть добровільно дотримуватися встановлених судом обмежень). Відповідно адміністративний суд має враховувати цей факт, адже в іншому разі його рішення може набути «нікчемного» характеру, залишившись «розпорядженням на папері». Ще раз повторимося, що сформульована думка стосується лише тих обмежень, що вимагатимуть для їх реалізації втручання адміністративних органів. При цьому очевидним є факт того, що окремі обмеження жодним чином не можуть корелюватися з повноваженнями, скажімо, міліції, що у свою чергу не заважає адміністративному суду прийняти рішення щодо їх запровадження (наприклад, заборона громадянину Н. виступати під час зібрання).

Обмеження щодо місця проведення зібрання

Право на свободу мирних зібрань гарантує організатору можливість самостійно обирати місце проведення зібрання, проте така можливість може бути обмежена на підставі рішення

суду. Проте далеко не всі обмеження, які можуть запроваджуватися щодо названого аспекту права на свободу мирних зібрань, будуть насправді втручанням у зазначену можливість організатора зібрання. Так, організатору зібрання, без будь-якої шкоди для можливості самостійно обирати місце проведення, скажімо, пікету, може бути заборонено судом проводити його на території атомної електростанції, оскільки в цьому місці відповідно до Закону України «**Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку**» [10] забороняється проведення будь-яких масових акцій. Це ж стосується й випадків, коли зібрання планується провести на земельній ділянці, що перебуває у приватній власності чи має особливий режим доступу. Інакше кажучи, право на свободу мирних зібрань не надає можливості (права) приватній особі вчиняти ті дії, що заборонені їй як пересічному громадянину. Відповідно викладені вище приклади обмежень щодо місця проведення зібрання є правомірними та припустимими, оскільки не мають наслідком втручання у право на свободу вибору місця проведення зібрання.

Складнішою є ситуація, коли мирне зібрання планується, скажімо, на автомобільній дорозі. Тут виникає питання, за яких умов і в якому разі судом, з огляду на право організатора самостійно обирати місце проведення зібрання, може бути прийнято рішення про таке обмеження.

Вихідним пунктом міркувань на задану тему є висновок про те, що організатор, з огляду на зміст права на свободу мирних зібрань, має можливість обрати як місце проведення зібрання, наприклад, ділянку місцевості, призначену для руху автомобілів (проспект, площу, автостраду тощо). Доволі часто власне так і відбувається, що, зрозуміло, зумовлює виникнення незручностей (уповільнений рух транспортного потоку чи взагалі його зупинення тощо) для учасників дорожнього руху, насамперед водіїв. Проте такі незручності, викликані проведенням мирного зібрання, є припустимими, адже вони є його неминучим наслідком. Підтримання іншої позиції означало б блокування можливості проведення масштабних мирних зібрань, які завжди в разі проведення в межах населеного пункту будуть пов'язані з певним перешкоджанням руху транспортних засобів. Разом із тим право на свободу вільного вибору місця проведення зібрання не надає його організатору правомочності вимагати від держави виділення для зібрання ділянки*, щодо якої він не наділений правом вимоги*.

Таким чином, зі ст. 39 Конституції України не випливає обов'язок публічної влади надавати організатору зібрання для його проведення будь-яку ділянку, що має публічний правовий статус. Відповідно названа стаття Основного Закону не змінює і загальних принципів землекористування, визначених Земельним кодексом України [11]. З огляду на це, постановлення адміністративним судом рішення про обмеження/не обмеження місця проведення мирного зібрання має здійснюватися крізь призму оцінювання та порівняння значення інтересів учасників зібрання, з одного боку, та інтересів інших

осіб, які можуть зазнати обмежень у результаті його проведення, – з іншого. Наприклад, бажання невеликої групи громадян провести зібрання на центральній автомагістралі міста в «годину пік» має бути проігноване судом на користь інтересів учасників дорожнього руху, сукупні права та інтереси яких у цій ситуації переважатимуть право на свободу мирних зібрань.

У наведеній ситуації рішення адміністративного суду про обмеження місця проведення зібрання буде правомірним. Однак адміністративний суд під час постановлення такого рішення має орієнтуватися і на інтереси учасників зібрання, а відтак їм для проведення запланованої акції має надаватися таке місце, що максимальною мірою буде відповідати їх потребам, дасть змогу привернути до своєї проблеми (питання) увагу достатньої кількості людей. Позбавлення учасників зібрання такої можливості шляхом, наприклад, надання їм для проведення зібрання території не автомагістралі, а «промзони», зробить рішення суду про обмеження місця проведення мирного зібрання неправомірним.

Водночас рішення адміністративного суду про обмеження місця проведення зібрання буде правомірним, якщо буде спрямоване на перешкоджання умисному та повному блокуванню учасниками зібрання автомобільних доріг, проїздів тощо, оскільки такі дії за рівнем своїх наслідків значно перевищують припустимі незручності, які можуть супроводжувати мирні зібрання. Правомірним є обмеження мирних зібрань, проведення яких планується на автомобільних дорогах державного чи міждержавного значення, а також тих акцій, що можуть викликати повний «параліч» руху автомобільного транспорту. Проте і в таких ситуація суд має розглянути можливість надання учасникам акції альтернативного місця для її проведення.

Як певний проміжний висновок із викладеного можна навести правило, сформульоване європейськими авторами: чим вищий рівень законного інтересу третьої особи, тим більш допустимим є обмеження щодо місця проведення зібрання [6, с. 142].

Питання про обмеження місця проведення зібрання є важливим також і в аспекті проблематики конкуруючих зібрань. Так, практиці відомі численні випадки, коли одному заявнику дозволяється провести зібрання, наприклад, біля пам’ятника Т. Шевченку, тоді як іншому, який має намір провести аналогічне зібрання в цьому ж місці і в той же час, – забороняється. Така заборона, що реалізується на підставі рішення адміністративного суду, є формою обмеження права на свободу мирних зібрань у частині вільного вибору місця його проведення. З огляду на це, необхідним є вироблення критерію, який би завжди і всюди брався до уваги адміністративними судами під час вирішення подібних конфліктних ситуацій.

На нашу думку, до оцінювання конкуруючих зібрань, які претендують на один час і на одне місце їх проведення, не можна підходити ані з позиції значення того чи іншого з них для суспільства, для демократії

чи держави тощо, ані з позиції кількості заявлених учасників. Таке оцінювання буде мати високий рівень суб'єктивізму. Адміністративний суд має розглядати учасників зібрання за принципом рівності перед законом та принципом недискримінованості. З огляду на це, можна погодитися з тими дослідниками, які вважають, що в подібних ситуаціях варто керуватися принципом пріоритетності, який вимагає надання дозволу на проведення зібрання тому заявнику, який раніше повідомив уповноважений орган про намір його проведення [6, с. 143]. У подібних випадках адміністративний суд може прийняти рішення про обмеження права на вільний вибір місця проведення зібрання для масового заходу, про який сповіщення надійшло в більш пізній строк.

Обмеження щодо часу проведення зібрання

Як таке обмеження можна розглядати насамперед рішення суду, яким організатору масового заходу може приписуватися зменшити тривалість зібрання чи розпочати або закінчити його в інший, аніж ним було заплановано, час (день). Перенесення за рішенням суду початку мирного зібрання на інший час (день) може бути правомірним лише втому разі, якщо його проведення в раніше запланований час (день) створить загрозу для національної безпеки, громадського порядку чи прав і свобод громадян. Проте за таких умов суд зазвичай може прийняти рішення і про повну заборону проведення зібрання, що також буде правомірним, оскільки за цієї ситуації під загрозу можуть ставитися важливі правові блага.

Логічним та обґрунтованим з правової точки зору може бути, наприклад, рішення суду про перенесення дати мирного зібрання прихильників Української повстанської армії з 9 травня на інший день, оскільки проведення такого заходу саме 9 травня неминуче призводитиме до виникнення сутичок з громадянами, які з принципово інших позицій оцінюють роль УПА в українській історії. Проте знову ж таки зазначимо, що таке рішення суду буде припустимим лише вразі наявності беззаперечних доказів того, що заплановане зібрання відбуватиметься в немирному, тобто небезпечному для національної безпеки і громадського порядку режимі.

Обмеження тривалості зібрання, що заявлялося організатором як безстрокова акція протесту, є неприпустимим, оскільки таке рішення обмежує організатора в гарантованій йому Конституцією України можливості самостійно визначати тривалість мирного зібрання. Відповідно адміністративний суд має право визначити тривалість такого зібрання лише втому разі, якщо його безстроковий характер створюватиме загрозу національній безпеці, громадському порядку та/або правам і свободам громадян. Саме по собі безстрокове зібрання, якщо воно має мирний характер, навряд чи становитиме загрозу національній безпеці та/або громадському порядку. Воно може призвести лише до створення перешкод для пішоходів і водіїв. У такій ситуації адміністративний суд може прийняти рішення про обмеження місця

проведення зібрання, зобов'язавши його учасників звільнити частину зайнятої вулиці (площі) для забезпечення безперешкодного функціонування транспорту, пересування пішоходів тощо.

Обмеження щодо виду та теми зібрання

Під такими обмеженнями маються на увазі насамперед ті, що зобов'язують організатора (керівника) зібрання до чітко визначеного способу висловлювань, виступів або, навпаки, забороняють використання окремих з них. Вибір таких можливостей перебуває під охороною права на свободу мирних зібрань, а відтак – таке обмеження дозволено, якщо воно не перетнуло припустимої межі співмірності втручання в це право. Принциповим у цьому аспекті є те, як і з якою метою застосовується учасниками зібрання та чи інша форма висловлювання поглядів. Наприклад, суд може заборонити представникам політичної партії використовувати під час зібрання барабани, якщо вони використовуються не для привертання уваги громадськості до проблеми, що обговорюється, а з метою завдати певних незручностей іншим особам. Проте, знову ж таки, будь-яке обмеження щодо виду зібрання (форми висловлювання поглядів) є припустимим у разі, якщо запланований спосіб дій несе в собі безпосередню загрозу національній безпеці та/або громадському порядку [6, с. 147].

Більш суттєвим (відповідно до наслідків для права на свободу мирних зібрань) є обмежувальне рішення адміністративного суду щодо змісту (теми) зібрання, оскільки таким рішенням суд втручається у власне сутність цього права. Однак таке обмеження є необхідним, оскільки під час зібрання можуть поширюватися думки й позиції, що нестимуть загрозу національній безпеці та/або громадському порядку, а також правам і свободам інших людей. З огляду на викладене можна зробити висновок, що адміністративний суд має право прийняти рішення про обмеження змісту (теми) зібрання втому разі*, коли* в його межах будуть формулюватися та висловлюватися думки, які не можуть очікувати на охорону з боку права на свободу думки і слова, на вільне вираження поглядів і переконань. Наразі йдеться про образи, наклепи, а також про заклики (висловлювання), що підпадають під ознаки складу злочину, передбаченого ч. 2 ст. 109, ч. 1 ст. 110, ст. 258-2, ст. 295, ст. 436, ч. 2 ст. 442 КК України [12]. Під заборону адміністративного суду можуть потрапити також і думки (висловлювання), які пропагують завідомо неправомірні ідеї, формують у населення викривлене сприйняття офіційно встановлених фактів. Скажімо, адміністративний суд може обмежити своїм рішенням публічне обговорення тем, спрямованих на переконання громадськості втому, що в Україні у 30-х роках XX століття не було голодомору. Адміністративний суд своїм рішенням може заборонити також і виступи окремим особам, щодо яких є достовірні відомості, що вони пропагують екстремістську, неонацистську чи іншу заборонену в Україні ідеологію.

Примусове припинення (розпуск) зібрання, що триває

Масові зібрання, заявлені їх організаторами як мирні, у процесі проведення можуть втратити такий характер, що в результаті буде вимагати відповідної (необхідної) реакції та втручання з боку публічних органів у вигляді їх примусового припинення та розпуску. Відповідно виникає важливе питання щодо визначення, який саме публічний орган має право прийняти рішення про примусове припинення та розпуск зібрання, що триває.

Аналіз чинного законодавства (КАС України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), а також зроблені нами попередні висновки свідчать, що таке рішення на сьогодні може бути прийнято лише органами охорони правопорядку – міліцією. Обґрунтування такої точки зору додатково наводимо нижче.

Одним і власне єдиним приводом для прийняття рішення про примусове припинення (розпуск) зібрання є втрата ним мирного характеру, що може виявитись у вчиненні його організатором (керівником) та/або учасниками правопорушень і злочинів, які створюють загрозу національній безпеці, громадському порядку, завдають шкоди правам та свободам інших осіб. Проведення зібрання, про яке завчасно не були сповіщені відповідні адміністративні органи, у разі, якщо воно має мирний характер, не може бути приводом для його примусового припинення (розпуску). Учинення учасниками зібрання правопорушень та/або злочинів становить необхідні фактичні передумови для початку примусової діяльності підрозділів міліції, основними завданнями якої відповідно до ст. 2 Закону України «Про міліцію» [13] є:

– забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів;

– запобігання правопорушенням та їх припинення; охорона й забезпечення громадського порядку;

– захист власності від злочинних і кримінально протиправних посягань тощо.

Для розв’язання зазначених завдань у складі міліції створено відповідні підрозділи, в яких центральну роль у справі забезпечення та підтримання громадського порядку і громадської безпеки під час проведення масових заходів відіграють підрозділи міліції громадської безпеки, до яких зокрема належать підрозділи міліції громадської безпеки особливого призначення та патрульно-постова служба міліції. Так, відповідно до **Положення про підрозділи міліції громадської безпеки особливого призначення [14] останні зобов’язані** забезпечувати громадську безпеку та здійснювати охорону громадського порядку під час проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій та інших масових заходів. Подібні положення містяться також і у Статуті патрульно-постової служби міліції України [15], де зазначено, що служба зобов’язана охороняти громадський порядок, безпеку і здійснювати боротьбу з правопорушеннями на вулицях, площах, у парках, на транспортних магістралях, портах, в аеропортах та інших громадських

місцях, а також під час проведення масових заходів.

Виконуючи покладені на них обов'язки, зазначені органи мають керуватися у своїй діяльності насамперед Законом України «Про міліцію», який дозволяє працівникам міліції громадської безпеки в умовах захисту громадян і самозахисту від нападу та інших дій, що створюють загрозу їх життю або здоров'ю; припинення масових безпорядків і групових порушень громадського порядку; відбиття нападу на будівлі, приміщення, споруди і транспортні засоби, незалежно від їх належності, або їх звільнення у разі захоплення; затримання і доставки в міліцію або інше службове приміщення осіб, які вчинили правопорушення; для захисту громадян від нападу, що загрожує їх життю і здоров'ю, а також звільнення заручників тощо[1] – застосовувати до правопорушників заходи фізичного впливу, спеціальні засоби (наручники, гумові кийки, засоби зв'язування, сльозогінні речовини, світлозвукові пристрої відволікаючої дії, пристрої для відкриття приміщень і примусової зупинки транспорту, водомети, бронемашини та інші спеціальні й транспортні засоби) та вогнепальну зброю.

Отже, як проміжний висновок зазначимо, що вразі втрати зібранням мирного характеру та виникнення обставин, перерахованих у ч. 2 ст. 39 Конституції України, що дають право на обмеження права на свободу мирних зібрань, уповноважений представник органу міліції, який здійснює на місці проведення зібрання оперативне управління силами та засобами органів міліції, зобов'язаний прийняти рішення про примусове припинення зібрання та його розпуск. Неприйняття уповноваженим представником органу міліції такого рішення вразі наявності необхідних для цього підстав має кваліфікуватися як дисциплінарний проступок чи навіть злочин (залежно від наслідків, що настали).

З моменту прийняття рішення про примусове припинення зібрання та його розпуск останнє вважається закінченим і перетворюється із зібрання на скупчення людей, яке відповідно позбавлене охорони положеннями ст. 39 Конституції України.

Аналіз нормативних актів, що регулюють діяльність міліції взагалі та підрозділів міліції громадської безпеки зокрема, засвідчує, що нині в нормативному порядку, на жаль, не закріплено процедури прийняття уповноваженими посадовими особами міліції рішення про примусове припинення зібрання та його розпуск. Це є суттєвим недоліком, який неодмінно має бути виправлений шляхом внесення відповідних змін і доповнень до Закону України «Про міліцію».

Разом із тим очевидним є те, що відсутність процедури прийняття рішення про примусове припинення зібрання та його розпуск не може стати підставою для бездіяльності з боку правоохоронців у ситуаціях, коли масові зібрання набувають немирного характеру. Рішення про

[1] Докладніше див. ст.ст. 12–151 Закону України «Про міліцію».

примусове припинення зібрання та його розпуск (адміністративний акт)[1] у разі наявності необхідних для цього підстав має прийматися уповноваженим представником органу міліції з дотримання загальних принципів права, принципів діяльності публічної адміністрації, рекомендацій і резолюцій Комітету міністрів Ради Європи [16; 17; 18] та рішень ЄСПЛ, що стосуються процедур діяльності адміністративних органів взагалі та у сфері мирних зібрань зокрема. Узагальнений аналіз означених документів зумовлює висновок про те, що процедура прийняття рішення про примусове припинення зібрання та його розпуск мусить мати такий вигляд:

– аналіз ситуації, що складається на місці проведення мирного зібрання. Установлення та фіксація факту (фактів) порушення організатором (керівником) та/або учасниками зібрання обмежень, визначених у ч. 2 ст. 39 Конституції України. Водночас слід наголосити, що в такому разі йдеться про системне порушення громадського порядку чи вчинення злочинних дій, тобто діяльність, у яку «залучена» значна частина учасників зібрання чи зібрання в цілому. Якщо небезпека для охоронюваних законом інтересів походить лише від одного учасника зібрання, то органи охорони правопорядку не мають права приймати рішення про визнання всього зібрання немирним. У такій ситуації працівники міліції мають локалізувати порушника, не перешкоджаючи подальшому перебігу зібрання. Подібним чином мають діяти працівники міліції також і вразі, скажімо, блокування автомобільної дороги. Достатнім заходом реагування в цій ситуації може бути примусове витіснення учасників зібрання з автомобільної дороги з наданням приватним особам можливості для подальшого проведення відповідного заходу. Проте такі «вибіркові» заходи не мають на меті повне припинення зібрання або унеможливлення його проведення, оскільки в такому разі вони будуть незаконними з огляду на відсутність необхідних для цього підстав. Інакше кажучи, вони будуть кваліфіковані як безпідставне (незаконне) рішення про примусове припинення мирного зібрання. При застосуванні таких «вибіркових» заходів варто враховувати те, що їх застосування має бути якнайбільш відповідальним за обов'язкової орієнтації на принцип співмірності втручання, адже вони в багатьох випадках можуть застосовуватися за наслідками вчинення дій, які в принципі не порушують обмежень, визначених у ч. 2 ст. 39 Конституції України (наприклад, блокування є припустимим з точки

[1] Рішення про примусове припинення зібрання та його розпуск становить собою адміністративний акт особливого виду – конкретно-абстрактний адміністративний акт. Конкретно-абстрактні акти визначають права та обов'язки групи осіб, яка може бути з високою часткою ймовірності індивідуалізованою (визначеною) на момент видання такого акта. Рішення про примусове припинення зібрання та його розпуск стосується чітко визначеного зібрання (є конкретним за предметом свого регулювання). Проте в той же час воно є й абстрактним, оскільки визначає права/обов'язки всіх учасників зібрання, які перебувають у межах місця його проведення. Докладніше з цього приводу див.: Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / за заг. ред. Р. С. Мельника. – К.: Ваіте, 2014. – 376 с.

зору змісту права на свободу мирних зібрань формою останнього) [19]);

– прийняття рішення про примусове припинення зібрання та його розпуск. Доведення цього рішення до відома учасників зібрання[1] (за необхідності – з використанням засобів підсилення гучності мовлення, спеціальних плакатів тощо) з чітким формулюванням вимог (залишити місце проведення зібрання, припинити порушення громадського порядку, розблокувати будівлю тощо). Попередження учасників зібрання про можливість застосування до них заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї. Фіксація факту доведення рішення про примусове припинення зібрання та його розпуск до учасників зібрання за допомогою засобів звуко- та відеофіксації. Без сповіщення приватних осіб про рішення щодо примусового припинення зібрання та його розпуск останнє не отримає конклюдентної згоди з боку громадян, що може в результаті поставити під сумнів законність подальших дій працівників правоохоронного органу. Інформування учасників зібрання про прийняте рішення є необхідним також і з огляду на те, що ст. 39 Конституції України, як уже зазначалося вище, гарантує охорону не лише власне зібрання, а й тісно пов'язаних з ним дій його учасників, учинюваних як до його початку (агітація щодо участі в зібранні, безперешкодний рух до місця проведення зібрання), так і після його завершення (можливість вільно залишити місце проведення зібрання). З огляду на це, учасники зібрання, які не вчиняють протиправних дій, мають отримати можливість залишити місце його проведення до початку застосування органами охорони правопорядку примусових заходів;

– застосування до учасників незаконного зібрання заходів фізичного впливу та/або спеціальних засобів, вогнепальної зброї з метою припинення порушень громадського порядку, громадської безпеки, припинення правопорушень і злочинів та затримання осіб, які вчинили протиправні дії. Зазначені заходи мають бути застосовані працівниками міліції до учасників розпущеного зібрання відповідно до вимог ст. ст. 12–15[1] Закону України «Про міліцію», а також інших нормативних актів, що регулюють це питання. Названі примусові заходи мають застосуватися лише у винятковому разі, тобто тоді, коли учасники розпущеного зібрання не бажають добровільно виконувати розпорядження уповноваженого представника органу охорони правопорядку, за умови вичерпання всіх інших можливих засобів впливу на них;

– застосування інших організаційних і технічних заходів, що унеможливлюють подальше проведення незаконного зібрання (установлення парканів, облаштування контрольно-перепускних пунктів, обмеження доступу громадян на певні ділянки місцевості тощо).

Рішення уповноваженого представника органу міліції, а також будь-які інші дії працівників органу

[1] У ситуації, яка буде вимагати негайного реагування органів охорони правопорядку, рішення про примусове припинення зібрання та його розпуск може не доводитися до відома учасників масового заходу.

охорони правопорядку, вчинені під час примусового розпуску зібрання та його припинення, відповідно до ч. 1 ст. 55 Конституції України та п. 1 ч. 2 ст. 17 КАС України можуть бути оскаржені до адміністративного суду особами, права, свободи чи законні інтереси яких були ними порушені.

Отже, підводячи підсумок зазначимо, що існування обмежень права на свободу мирних зібрань є соціально релевантним, проте їх застосування має бути забезпечено необхідними процедурними умовами, які мають бути закріплені на нормативному рівні. Проте це не означає, що майбутній Закон про мирні зібрання вирішить усі питання і проблеми в цій сфері, що зрештою покладає на суб'єктів правозастосування обов'язок самостійно здійснювати тлумачення відповідних норм права, застосовуючи їх таким чином, щоб реалізація названого права відбувалася у правомірному режимі як із боку зацікавлених у цьому осіб, так і щодо суспільства та держави.

Список використаних джерел:

1. Решение Европейского суда по правам человека по делу «Эзелин против Франции (Case of Ezelin v. France)» от 26 апреля 1991 г. / Свобода собраний в постановлениях Европейского суда по правам человека. – Воронеж: Артефакт, 2009.

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

3. Ухвала Судової палати з цивільних справ Верховного Суду України від 13 березня 2002 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.scourt.gov.ua/

4. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

5. Мельник Р. С. Конституційні обмеження права на свободу мирних зібрань: як їх розуміти та застосовувати на практиці / Р. С. Мельник // Журнал східноєвропейського права. – 2015. – № 16. – С. 6–17.

6. Versammlungsrecht in der kommunalen Praxis: Grundlagen – Eingriffsnormen – Rechtsschutz / Matthias Hettich. – Berlin: Schmidt, 2003.

7. Мельник Р. С. Право на свободу мирних зібрань через призму рішень Європейського Суду з прав людини / Р. С. Мельник // Журнал східноєвропейського права. – 2014. – № 3. – С. 3–12.

8. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. – К.: Старий світ, 2006.

9. Versammlungsgesetz / Kommenter zum Gesetz über Versammlungen und Aufzüge von A. Dietel, K. Gintzel und M. Kniesel. – 16. Auflage. Carl Heymanns Verlag 2011.

10. Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку : Закон України від 08.02.1995 р. № 39/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 12. – Ст. 81.

11. Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.

12. Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.

13. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. № 565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

14. Про затвердження Положення про підрозділи міліції громадської безпеки особливого призначення: наказ МВС України від 8 травня 2014 р. № 447 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 37. – Ст. 1006.

15. Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції України: наказ МВС України від 28 липня 1994 р. № 404

[Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0213-94

16. Резолюція (77) 31 від 28 вересня 1977 р. Комітету міністрів про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади // Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України ; автор-упорядник В. П. Тимощук. – К.: Факт, 2003. – С. 460–468.

17. Рекомендація № R (80) 2 від 11 березня 1980 р. Комітету міністрів державам-членам стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень // Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України ;автор-упорядник В. П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – С. 469–479.

18. Рекомендація № R (87) 16 від 17 вересня 1987 р. Комітету міністрів державам-членам стосовно адміністративних процедур, які зачіпають права великої кількості осіб // Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України ;автор-упорядник В. П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – С. 480–493.

19. Мельник Р.С. Форми мирних зібрань та їх характеристика через призму статті 39 Конституції України / Р. С. Мельник // Адміністративне право і процес. – 2013. – № 4 (6). – С. 109–123.

Мельник Р. С. Обмеження права на свободу мирних зібрань: сутність та умови реалізації

У статті зроблено спробу проаналізувати сутність та умови реалізації адміністративними судами і суб'єктами публічної адміністрації обмежень права на свободу мирних зібрань. Виходячи з аналізу практики реалізації приватними особами права на свободу мирних зібрань, а також результатів діяльності в цій сфері уповноважених суб'єктів, автор доходить висновку про існування таких форм обмеження названого права: повної заборони проведення запланованого зібрання; обмежувальних заходів щодо зібрання; примусового припинення (розпуску) зібрання, що триває. Кожен із цих видів обмежень права на свободу мирних зібрань детально аналізується у статті. Автор формулює низку положень та рекомендацій, які, на його думку, є необхідними для забезпечення правомірної та повної реалізації приватними особами права на свободу мирних зібрань. Так, у статті наголошено, що заборона на проведення зібрання може бути встановлена рішенням адміністративного суду тільки щодо конкретного зібрання, тобто вона не має поширюватися на потенційно можливі масові заходи, про проведення яких ще не сповіщені органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування; рішення про повну заборону зібрання є припустимим лише у виняткову разі; будь-яке обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань може бути застосовано судом лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей; суд обов'язково має зазначати спосіб обмеження реалізації права на мирні зібрання; суд має право прийняти рішення про обмеження змісту (теми) зібрання в тому разі, коли в його межах будуть формулюватися та висловлюватися думки, які не можуть очікувати на охорону з боку права на свободу думки і слова, на вільне вираження поглядів і переконань; проведення зібрання, про яке завчасно не були сповіщені відповідні адміністративні органи, у разі якщо воно має мирний характер, не може бути приводом для його примусового припинення (розпуску).

Поряд із цим у статті висловлено й низку пропозицій, які, на думку автора, мають бути враховані під час розроблення Закону про мирні зібрання.

Ключові слова: мирні зібрання, право на свободу мирних зібрань, обмеження права на свободу мирних зібрань, адміністративний суд, органи охорони правопорядку.

Мельник Р. С. Ограничение права на свободу мирных собраний: сущность и условия реализации.

В статье сделана попытка проанализировать сущность и условия реализации административными судами и субъектами публичной администрации ограничений права на свободу мирных собраний. Исходя из анализа практики реализации частными лицами права на свободу мирных собраний, а также результатов деятельности в этой сфере уполномоченных субъектов, автор приходит к выводу о существовании таких форм ограничения названного права: полного запрета проведения запланированного собрания; ограничительных мер по собранию; принудительного прекращения (роспуска) продолжающегося собрания. Каждый из этих видов ограничений права на свободу мирных собраний подробно анализируется в статье. Автор формулирует ряд положений и рекомендаций, которые, по его мнению, необходимы для обеспечения правомерной и полной реализации частными лицами права на свободу мирных собраний. Так, в статье отмечается, что запрет на проведение собрания может быть установлен решением административного суда только в отношении конкретного собрания, то есть он не должен распространяться на потенциально возможные массовые мероприятия, о проведении которых еще не извещены органы исполнительной власти или органы местного самоуправления; решение о полном запрете собрания допускается только в исключительных случаях; любое ограничение относительно реализации права на свободу мирных собраний может быть применено судом лишь в интересах национальной безопасности и общественного порядка – с целью предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья населения или защиты прав и свобод других людей; суд обязательно должен указывать способ ограничения реализации права на мирные собрания; суд вправе принять решение об ограничении содержания (темы) собрания в том случае, когда в его пределах будут формулироваться и высказываться мнения, которые не претендуют на охрану права на свободу мысли и слова, на свободное выражение взглядов и убеждений; проведения собрания, о котором заранее не были уведомлены соответствующие административные органы, в случае если оно носит мирный характер, не может быть поводом для его прекращения (роспуска).
Наряду с этим в статье высказан и ряд предложений, которые, по мнению автора, должны быть учтены при разработке Закона о мирных собраниях.

Ключевые слова: мирные собрания, право на свободу мирных собраний, ограничение права на свободу мирных собраний, административный суд, органы охраны правопорядка.

Стаття надійшла до друку 15 вересня 2015 р.

УДК 34.341.161

LEGAL EFFECT OF THE GRAND CHAMBER OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS DECISIONS (2015 YEAR REVIEW)

Утченко К. Ю. Правове значення рішень Великої палати Європейського суду з прав людини (огляд за 2015 рік)

Проаналізовано рішення Великої палати Європейського суду з прав людини за 2015 рік. Досліджено основні статті Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, на порушення яких звертає увагу Велика палата. Деталізовано аналіз шляхів вирішення проблеми системного невиконання прийнятих рішень національними судами.

Ключові слова: Конвенція, позов, рішення, справа.

Utchenko Kateryna Yuriivna,

master of law Taras Shevchenko National University of Kyiv post-graduate student, administrative law department, law faculty, Taras Shevchenko Kyiv National University

Systemic non-fulfillment of judicial decisions in Ukraine became the result of numerous applications to the European Court of Human Rights (hereinafter referred to as ECHR). Particularly, according to the released data of the ECHR, the number of cases submitted for consideration against Ukraine is almost the biggest among all member states of the Council of Europe. Currently, Ukraine occupies the fourth place after Russia, Turkey, and Romania as to the number of citizens' applications to the ECHR. Actually, every tenth application to Strasbourg is submitted by the citizen of Ukraine. Today there are 8 thousand complaints of Ukrainian plaintiffs under consideration. As of March 31, 2015 64, 850 complaints were waiting for the ECHR decision. Over a half of them were against Ukraine, Russia, Turkey, and Italy [3]. Due to the abovementioned issues year 2015 can become decisive because of taking landmark decisions with respect of Ukraine.

The phenomenon of cases consideration by the Grand Chamber of ECHR is rather complicated. Article 27 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms provides creating three different types of bodies within the Court: commissions, chambers, and the Grand Chamber [1].

The Grand Chamber includes seventeen judges. In addition to the member of the Grand Chamber by virtue of

his position who holds sittings on the same terms which are determined with respect of the member of the chamber by virtue of his position, paragraph 3 of article 27 also considers as members of the Grand Chamber the Head of the ECHR, deputies of the Head, heads of chambers and other judges who are determined according to ECHR procedure.

The Grand Chamber is empowered to consider only those cases which have been transferred to it and only in three cases, according to article 30, the chamber may go back from it's jurisdiction in favor of the Grand Chamber:

– if the case is raising a serious question connected with the interpretation of the Convention or protocols to it;

– if solving of the matter may result into consequences which contravene the decision earlier taken by the ECHR;

– if neither party in the case has any objection to it.

It performs two functions. On one side, it acts as the first instance in cases which consider important matters of interpretation. On the other side, it acts as the court of the second instance.

The ECHR has founded two Grand Chambers. Each of them consists of 17 judges. Permanent of them are president and two vice-presidents, and two other heads of Chambers. Different criteria are taken into account in the course of the judges' distribution among chambers. These are first of all the respective representation of women and geographical distribution. The national judge also participates in the consideration of cases.

If any decision is appealed to the Grand Chamber as the court of the second instance, the filtration commission should firstly take the decision on the sufficient significance of such a case for the Grand Chamber to start its consideration.

The fact whether the Grand Chamber is overloaded with cases and whether the Strasbourg procedure will be completed within the reasonable period of time influence filtration commissions when they take decisions on transferring complaints to the Grand Chamber for consideration. The 11th additional Protocol and new Order of Procedure of the ECHR say that the sentence/decision shall be settled to the Grand Chamber only in exceptional cases.

Resolutions on unacceptability and decisions taken by the committee or the Grand Chamber are final and may not be appealed. But within three months upon taking a decision on the case by the chamber, the parties may file a motion on the transfer of the case for the Grand Chamber revision. Such a motion is considered by the judicial panel which takes the decision on the appropriateness of its granting.

Despite the fact that for the period of 1959-2014, the ECHR had considered 10, 109 cases only, one third of cases have managed to reach the level of the Grand Chamber. At the same time, the Grand Chamber of the ECHR has a great deal of experience in taking decisions related member states of the Council of Europe which are of special importance for all European countries including Ukraine.

We settle on the analysis of the most significant decisions of the Grand Chamber of the ECHR during 2015 year, for example, Grand Chamber of the ECHR in the case "Chigrag and

other against Armenia» of June 16, 2015. This case is based on the suit filed on April 6, 2005 by six citizens of Azerbaijan outcast from Lachinskiy district of Azerbaijan as the result of the aggression of Armenia against Azerbaijan. Actually people who filed the suit to the court were deprived of the opportunity to return to their houses in Lachinskiy district because of the occupation of Lachinskiy district by Armenian armed forces. So, they could not use property located there. Actually, there is a clear analogy with internally displaced persons on the territory of Ukraine. With that, statements of case of plaintiffs to the ECHR say that this is the continuation of infringement of ownership rights fixed by article 1 of Protocol No. 1 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (the Convention) in respect of personal family life fixed by article 8 of the Convention. It is also stated that absence of the efficient means connected with the above-mentioned complaints is the violation of article 13 of the Convention. As the result, in connection with all above-mentioned claims, they have filed a complaint with respect to the violation of article 14 of the Convention because they suffered from discrimination from the point of view of the ethnical and religious affiliation.

The ECHR has come to the following conclusion that according to the international law, occupation is understood as the fact of implementation of the actual power by one state on the territory or part of the territory of another state. According to the conclusion of the ECHR, demands of the actual power in wide sense are considered as a synonym of the efficient control. Eventually, the ECHR having considered provided evidences came to the following conclusion: as the result of the military occupation of these territories, Armenia was implementing and continues to implement an efficient control over the Nagorno-Karabakh and other occupied territories (paragraphs 96 and 168).

Continuing the topic of the military aggression of the Russian Federation we additionally mark the decision of the Grand Chamber "Georgia vs. Ukraine» of July 3, 2014. With the majority of voices (primarily 16 of 17, and unanimously on certain matters), the Grand Chamber has recognized on that case that the Russian Federation broke a number of articles of the Convention, particularly article 3, that prohibits tortures and inhuman degrading treatment, article 5 on the right to liberty and personal inviolability, article 13 on the right to an effective remedy, article 4 which prohibits the collective deportation of foreigners. The ECHR found that in autumn 2006, state power bodies of the Russian Federation were implementing the well-coordinated policy aimed at the arrest, imprisonment and deportation of Georgia descents from the territory of the Russian Federation and were taking administrative measures aimed at the implementation of that policy. The above-mentioned policy and administrative measures related its implementation contradict the requirements of the Convention.

Not less important problem in Ukraine is the development of communication technologies. On June 16, 2015, the Grand Chamber of the ECHR

in its resolution on "Delphi AS vs. Estonia» case came to the conclusion that it is not enough to have the automatic system of comments blocking due to using abusive words in them. It is evidently confirmed by this case: the system used by Delphi has not blocked inadmissible comments because they explicitly contained the hate speech and appeals to violence. Actually, such an approach is negotiated with the position of the Plenum of the Supreme Court of Ukraine (i.e. the decision of the Plenum of the Supreme Court of Ukraine No. 1 dated February 27, 2009) according to it in case of impossibility to establish the author of the comment, the defendant on the case can be the owner of the resource which has provided the possibility for untrustworthy information posting [6]. If the author of the comment is established, the Plenum of the Supreme Court of Ukraine considers it and website owner appropriate multiple defendants. Actually one of the main problems in protection from untrustworthy information distributed via web-sites is obtaining appropriate evidences of the fact that information has been posted in fact. The reason is predetermined by the technical peculiarities of the network which enable (unlike printed mass media) removing of problem information [2].

If we return to more social and domestic problems, we draw attention to the decision of the ECHR dated September 11, 2015. The decision was taken on the grounds of the continuous hearing in Spanish under participation of Tuso Company which deals with the installation of security systems. The decision was taken that the employees without the fixed place of business should receive payment for the time spent for such trips. It can mean that the companies which hire such employees like electricians, installation fitters, social workers and sales representatives can violate the rules of the EU on the labor hours if they have decided to go back from the regional office. The fact that employees start and finish trips from their home directly results from the decision of the employer on the dissolution of regional offices and not from the willingness of employees. The demand on employees to bear the burden of personal employer selection would contradict to the purpose of safety and health protection of employees indicated in the directive. It includes the necessity of guaranteeing to the employees the minimum day-off duration. By the way, earlier, the Organization for Economic Cooperation and Development published the rating of labour productivity among European countries. According to the rating, citizens of Russia and Greece work most of all in Europe but in comparison with the representatives of other European states their labour is the least efficient.

During several years, there is a discussion in Ukraine related necessity of introduction of the possibility of euthanasia on the legislative level. On June 5, 2015, the Grand Chamber on case "Lambert and other v. France» with 12 voices against 5 decided that euthanasia would not break the second article of the Convention which established the human right to life and stated that "No one shall be deprived of his life intentionally save in the execution of a sentence of a court following his

conviction of a crime for which this penalty is provided by law.» The ECHR has recognized that the decision of the State Council (Supreme Administrative Court in France) on termination of life sustaining is not covered by restrictions which are imposed by the Convention. Now, the Law "On the right for death» is in force. It was adopted in March 2015. According to this law, doctors may cause the death-sick to fall into the condition of the deep sleep till the moment when he dies. This measure is applied in the case when the patient experiences unbearable pain or when the treatment is not resultative. An additional point is that the patient can take the decision to terminate taking medicines, and in this case he will be cast into sleep. The patient also can leave instructions in case that he is in a state of insensibility. The previous version of the law which was adopted in 2005 and was effective within the whole process declared the right for passive euthanasia according to the decision of the council of physicians.

Analyzing the above-mentioned decisions of the ECHR and summing up the above-said, we note that for many years one of the most topical problems connected with the ECHR is non-satisfaction of its judgments. The head of the Supreme Court of Ukraine Yaroslav Romaniuk has noted that the representative of the ECHR indicated that over 10, 000 of 16, 000 are the suits against Ukraine recognized as acceptable by the ECHR due to the non-satisfaction of court judgments delivered by the Ukrainian courts [7].

Though, we note that additionally to the effective Law of Ukraine «On implementation of decisions and application of the practice of the European Court of Human Rights» of February 23, 2006 [4], in 2014, the Verkhovna Rada of Ukraine registered the draft Law on amendments being made to the Law of Ukraine «On implementation of decisions and application of the practice of the European Court of Human Rights» (as to the enforcement of judicial decisions) [5].

The draft Law prepared in the Committee of the Verkhovna Rada of Ukraine on the matters of legal policy and justice aimed at solving most old acute problems which slow down the implementation of decisions of the ECHR. So, the payment of the compensation of fair satisfaction assigned by ECHR is introduced not only in the monetary but also other form specified by the law, for example, at the expenses of the bill payment. The government representative for the ECHR the possibility to provide analytical conclusions in the form of the legal positions grounded by the practice of the ECHR related the availability or absence of grounds for the ECHR to make a statement of the Convention violation by national courts in specific cases. The issue of the period of the ECHR decisions enforcement is being solved, the procedure of their translation is being optimized, and the access to them is being simplified. It is also suggested by the draft Law to renew the terms for the ECHR decisions enforcement to those persons who have received the denials in the ECHR decisions implementation for any reason.

We hope that the draft law aimed at improvement of procedures of the ECHR decisions enforcement and overall

strengthening of the court mechanism of protection of human rights in the national legal system will be approved by the Verkhovna Rada of Ukraine and signed by the President of Ukraine in the nearest future regarding comments and suggestions voiced in the academic circles and general public.

An interesting innovation aimed at overcoming the problem of systemic non-fulfillment of the ECHR decisions is today offered by the Ministry of justice of Ukraine, i.e. introduction of the institute of private enforcement officers. But the following fact should be mentioned. Upon launching the activity of private enforcement officers, certain foreign countries have unexpectedly faced the following phenomenon: private enforcement officers were implementing only those decisions which already have been implemented by state enforcement officers but the enforcement fee was accumulating in private pockets. At the same time, "problematic» decisions which have not been earlier implemented hereafter remained for implementation by state enforcement officers and were not implemented [7].

According to the standards of the Council of Europe every taken the ECHR decision demonstrates the general level of legal culture of the state and influences not only the law but also development of the national legislation of the Convention member states. That is why further improvement of the legal, organizational and institutional regulation in the sphere of the ECHR decisions enforcement is important and necessary for Ukraine particularly on the way of associating with the European Union.

List of sources used:

1. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms dated November 4, 1950 // The Official Bulletin of Ukraine – April 16, 1998. – No. 13/32. – P.270.

2. ECHR makes a decision about comments on Internet [Online resource] // The law and business. – 2015. – Access: http://zib.com.ua/ua/print/116976-espl_zrobiv_visnovok_schodo_vidpovidalnosti_za_komentari_na_.html

3. Karaman I. Proceedings in European Court of Human Rights [Online resource] // I. Karaman. Seminar of Council of Europe, National Accreditation Agency of Ukraine, Accreditation Agency of Poltava region– Poltava. – 2015. – Access: http://unba.org.ua/assets/uploads/news/post-relis/2015.05.21-seminar-poltava-presentation-1.pdf

4. The Law of Ukraine «On implementation of decisions and application of the practice of the European Court of Human Rights» from February 23, 2006 // The Official Bulletin of Ukraine – April 05, 2006. – No. 12. – P.16

5. The draft law «On Amendments to the Law of Ukraine «On Implementation of Decisions and Application of Practices of the European Court of Human Rights» as to Ensuring Execution of Court Decisions» (reg. No.0913) from November 27, 2014 [Online resource] // Access: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52419

6. Resolution of the Plenary Assemblyof the Supreme Court of Ukraine «On judicial practice in the cases on protection of the honour and dignity of the natural person and goodwill of natural and legal person» No. 1 of 27 February 2009 // Visnyk Verkhovnoho Sudu Ukrainy (The official Bulletinof the Supreme Court of Ukraine) – March 2009. – No. 3. – P. 7

7. Speech of Mr Yaroslav Romaniuk, President of the Supreme Court of Ukraine, at the III International Judicial Forum «Judicial Reform in Ukraine: European

Vector» held on 19 March 2015 [Online resource] // The Supreme Court of Ukraine – Access: http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsuen.nsf/ (documents)/546D2E0284A6D014C2257E2000484F05?OpenDocument&year=2015&month=03&

Utchenko K. Y. Legal effect of the Grand Chamber of the European Court of Human Rights decisions (2015 year review)

This article provides review of the Grand Chamber of the European Court of Human Rights decisions in 2015. Author analyzed main articles of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and relevant case-law, primarily by the Grand Chamber. Author proposed solutions, providing execution of the European Court of Human Rights decisions in Ukraine.

Key words: the Convention, the application, the decision, the case, violation.

Утченко Е.Ю. Правовое значение решений Большой палаты Европейского суда по правам человека (обзор за 2015 год)

Проанализированы решения Большой палаты Европейского суда по правам человека за 2015 год. Исследованы основные статьи «Конвенции о защите прав человека и основных свобод», на нарушение которых обращает внимание Большая палата. Детализировано пути решения проблемы системного неисполнения принятых решений национальными судами.

Ключевые слова: Конвенция, иск, решение, дело, нарушение.

Стаття надійшла до друку 15 вересня 2015 р.

УДК 342.924

ХАРАКТЕРИСТИКА ПРИНЦИПУ ДЕКОНЦЕНТРАЦІЇ ТА ЙОГО ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Pukhtetska A.A. Characteristics of the deconcentration principle & it`s meaning for organization of public administration

This article contains general analysis of the deconcentration principle, peculiarities of it`s application in vertical relations. Here we`ve compared general features of the significant institutional principles for public administration, such as decentralization, centralization & deconcentration, their introduction into national legislation in European countries, as well as proposed further implementation into the Ukrainian legislation & decision-taking activities by administrative authorities.

Key words: deconcentration principle, decentralization principle, centralization principle, central executive authorities, public administration.

Пухтецька Алла Альбертівна,

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

Організація вертикальних управлінських зв'язків у системі органів публічної адміністрації досі залишається предметом особливої уваги вітчизняних і зарубіжних дослідників конституційно- та адміністративно-правових засад організації виконавчої влади, її інституційного механізму. Проте до цього часу окремі інституційні принципи, що визначають специфіку організації вертикальних управлінських зв'язків, не отримали належного доктринального осмислення та впровадження у процесі прийняття рішень органами, що реалізують функції виконавчої влади.

Серед означених принципів на особливу увагу, на наш погляд, заслуговує принцип деконцентрації, значення якого для розвитку вітчизняного інституту адміністративних актів і перегляду розподілу компетенції (від центру до регіональних і локальних органів) тривалий час недооцінювалося. Європейські підручники з адміністративного права розглядають принцип деконцентрації як один з основних інституційних принципів, що забезпечує інституційний баланс, визначає порядок реалізації виконавчої влади всередині системи органів публічної адміністрації, визначає правила розподілу повноважень з прийняття рішень, залишаючи можливості підпорядкування діяльності означених органів керівному центру та надаючи

більшу самостійність локальним адміністративним органам з прийняття рішень місцевого значення. Зважаючи на це, дослідження змісту, значення принципу деконцентрації та його співвідношення з суміжними інституційними принципами публічної адміністрації потребує окремого комплексного дослідження.

Метою цієї статті є вивчення змісту та розмежування ознак принципу деконцентрації у вертикальних управлінських зв'язках, формулювання пропозицій щодо його запровадження у вітчизняній доктрині адміністративного права, системі законодавства та практиці прийняття рішень органами, що здійснюють функції виконавчої влади в Україні.

Для досягнення означеної мети було визначено такі завдання:

– охарактеризувати зміст принципу деконцентрації та його значення для організації вертикальних управлінських зв'язків;

– визначити спільні та відмінні риси, що дозволяють розмежувати принцип деконцентрації та інші інституційні принципи (принцип централізації, принцип децентралізації, принцип деволюції тощо);

– сформулювати пропозиції та рекомендації щодо впровадження принципу деконцентрації у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині, системі законодавства та правозастосовній практиці вітчизняних органів, що здійснюють функції виконавчої влади.

Організація виконавчої влади потребує забезпечення єдності управлінського впливу, гранично чіткого розмежування повноважень органів, що належать до її системи, рівнів прийняття рішень, можливостей передавати повноваження з прийняття рішень усередині системи (делегування) та зовнішнім суб'єктам (деволюція).

Досвід європейських країн засвідчує ефективне застосування принципу деконцентрації в унітарних республіках; за допомогою впроваджених ним вимог досягається такий спосіб організації виконавчої влади, який забезпечує рівномірний розподіл між адміністративно-територіальними одиницями повноважень у сфері прийняття адміністративних актів відповідно до закону, залишаючи можливості вивести окремі питання спеціального значення на вищий рівень.

Переваги використання принципу деконцентрації випливають з його змісту, історичних передумов трансформації монархічних режимів у централізовано керовані системи, забезпечуючи чітке підпорядкування єдиному керівному центру. Наприклад, у Французькій республіці запровадження принципу деконцентрації пов'язувалося з необхідністю забезпечити єдність держави, її території після Великої французької революції. Заснований на принципі жорсткої централізації монархічний режим потребував перегляду основних форм і методів взаємодії з громадянами, у цьому зв'язку було переглянуто межі власної компетенції локальних органів адміністрації в бік її значного розширення, окрім виключних сфер і прерогатив держави.

Слід розуміти, що принцип деконцентрації є окремим аспектом

(способом) централізації, тобто це означає, що в організації виконавчої влади одночасно діятимуть і принцип централізації, і принцип деконцентрації, зміняться їх співвідношення та вимоги, правила розподілу компетенції (зокрема повноважень). Запровадження принципу деконцентрації дозволить установити вертикальні зв'язки між центральним керівним та іншими регіональними й локальними органами публічної адміністрації, її адміністративними агентами, вимоги щодо обов'язкового виконання рішень центрального керівного органу, право скасування адміністративних актів останнім. Порівнюючи з вимогами принципу децентралізації, серед вимог останнього вбачається відсутність керівного органу, рішення якого є обов'язковими для виконання місцевими адміністративними органами, а також останнім надається право самостійно приймати рішення, а їх перегляд може здійснюватися в порядку нагляду державними органами.

Принцип деконцентрації означає вимогу підпорядкування центральному урядовому органу як керівній системі, підпорядкування є прямим та обов'язковим на підставі вимог національної конституції та закону, що конкретизує специфіку організації системи органів публічної адміністрації та розподілу в ній повноважень з прийняття рішень, контролю за їх виконанням. Перевагою застосування принципу деконцентрації для держави є можливість прийняття рішень невідкладно або в найкоротший строк на місцях, без переобтяження керівної системи питаннями місцевого значення, що вирішуються префектами та локальними адміністративними органами.

Принцип деконцентрації, як зазначає Крістоф Гетьєр, «є трансфертом прийняття рішень з центру на периферію, на користь адміністративних органів, що залишаються в дуже близькому зв'язку з центром. Наприклад, повноваження з прийняття рішень, що зазвичай ухвалюються вищестоящими органами (міністром), передаються префектам або ректорам з метою забезпечення інтегрального передання управлінського впливу та його конкретного застосування» [1, p. 303]. З огляду на це, у контексті впроваджуваної в Україні адміністративно-правової реформи вкрай важливо розуміти специфіку передання повноважень префектам та іншим адміністративним органам на місцях, її опосередкування вимогами принципу деконцентрації.

Розподіл повноважень з прийняття рішень у системі органів публічної адміністрації за умов принципу деконцентрації залишає обов'язковою вимогу підпорядкування керівному центральному урядовому органу. Така специфіка підпорядкування відрізняє означену організацію вертикальних зв'язків від інших управлінських систем тим, що підпорядкування встановлюється не як формальна, а реальна, не факультативна, а обов'язкова вимога щодо всіх однорівневих центральних, регіональних, локальних адміністративних органів.

Порівнюючи вимоги аналізованого принципу з принципом централізації, за умов застосування останнього як центрального зберігається

значна концентрація повноважень на рівні центрального керівного урядового органу. Відбувається «монополізація» прийняття рішень на центральному рівні, збільшуються та невиправдано затягуються строки розгляду адміністративних справ, ініційованих на місцях і переданих до центру, переобтяжується діяльність центрального апарату вирішенням адміністративних справ місцевого значення, підвищуються корупційні ризики. За умов застосування вимог принципу централізації центральний урядовий орган безпосередньо контролює діяльність і прийняття рішень підпорядкованими адміністративними органами, що, власне, і становить зміст принципу централізації.

Застосування вимог принципу деконцентрації дозволяє «розвантажити» діяльність вищих центральних органів– щонайменше в частині взаємостосунків з приватними особами та прийняття щодо них індивідуальних актів. Цим забезпечується своєчасне прийняття рішень (адміністративних актів), а також дотримання процедурних вимог щодо розгляду адміністративних справ. І останнє, найголовніше:застосування принципу деконцентрації дозволяє наблизити органи публічної адміністрації до потреб споживачів їх послуг, усебічно враховувати їх інтереси та визначати справедливий баланс інтересів держави, громади, громадянина.

Інституційно застосування принципу деконцентрації виявляється в діяльності адміністративних органів, підпорядкованих центральному керівному урядовому органу, – регіональних органів, префектів, локальних органів – тобто будь-яких адміністративних органів, утворених у межах адміністративно-територіальної одиниці відповідно до закону. А технічно застосування принципу деконцентрації у вертикальних управлінських відносинах означає техніку передання управлінського впливу (вказівок, рішень) з центру – деконцентровані адміністративні органи зобов'язані підпорядковуватися та виконувати передані центральним керівним урядовим органом рішення, інструкції, вказівки. Оскільки специфіка повноважень деконцентрованих адміністративних органів характеризується багатовекторністю застосування, відповідні об'єкти управлінського впливу можуть мати місце в політичній, адміністративній, економічній сферах.

Концепцію та ідею деконцентрації сформульовано ще діячами другої половини дев'ятнадцятого століття, поняття деконцентрації закріплено в енциклопедичних джерелах, зокрема юристом Леоном Ококом у праці «Словник та реалізація адміністративної влади: до витоків поняття «деконцентрація», де він зазначає, що деконцентрація є «рухом, подібним до центрифуги, необхідність якого забезпечується реалізацією національних інтересів на місцевому рівні, а уряд отримує можливість забезпечити реалізацію своїх рішень на всій території країни» [2].

Розмежовують адміністративну та політичну деконцентрацію. За їх допомогою забезпечується пілотаж публічних політик, управління державним майном.

Застосування принципу деконцентрації у прийнятті індивідуальних

рішень щодо приватних осіб визнано своєрідною «революцією» в царині прийняття адміністративних актів у Франції, адже повноваження з прийняття індивідуальних актів були передані з 1 січня 1998 р. до префектів департаментів, попередньо ці повноваження здійснювалися державними цивільними адміністраціями [3]. Зокрема йдеться про прийняття індивідуальних адміністративних актів на найбільш наближеному до громадянина рівні, усебічно враховуючи його права та інтереси в економічній, адміністративній та політичній сферах.

Принцип деконцентрації виявляється і в забезпеченні самостійних місцевих бюджетів для реалізації відповідних політик та рішень на місцях – бюджетній деконцентрації. Передання повноважень щодо прийняття адміністративних актів на локальний рівень обов'язково супроводжується переданням відповідних фінансових ресурсів (права визначати нові види податків, зборів на території департаменту, регіону, збільшувати і зменшувати їх ставки, надавати бюджетні трансферти, отримувати субвенції).

Принцип деконцентрації в управлінні людськими ресурсами стосується визначення необхідної кількості персоналу, зокрема державних службовців різних категорій, правил їх заміщення, надання відпусток, підтвердження санкціонованості їх відряджень, що отримало схвальні відгуки в діяльності міністерств 80-х років XX століття.

Співвідношення принципу деконцентрації з іншими інституційними принципами, що визначають специфіку організації публічної адміністрації в окремій національній державі-члені ЄС, зумовлено важливими зовнішніми факторами – формою державного правління та державного політичного режиму, специфікою організації апарату державного управління в історичній ретроспективі, місцем і значенням глави держави, специфікою реалізації його повноважень у сфері виконавчої влади, ступенем протидії бюрократичного апарату реформам організації виконавчої влади, обраними моделями інституційної організації системи органів публічної адміністрації та управлінських зв'язків усних, що забезпечують ефективну взаємодію як усередині (між адміністративними органами), так і зовні (з іншими державними органами, міжнародними організаціями, приватними особами).

Підсумовуючи, слід підкреслити, що модель організації виконавчої влади в Україні має базуватися на використанні комплексу принципів організації публічної адміністрації, майстерне поєднання яких з метою забезпечення національних інтересів і справедливого інституційного балансу дозволить вирішити низку методологічних та успадкованих від радянської науки державного управління помилок щодо визначення власних принципів організації, правил прийняття рішень, ієрархії органів виконавчої влади, вироблення єдиних правил оскарження та скасування адміністративних актів.

На політичному рівні та під час підготовки змін до Конституції України потрібно комплексно впровадити інституційні принципи публічної адміністрації – децентралізації,

деконцентрації, централізації (в аспекті ієрархічності), делегування, агенцифікації, деволюції, делокалізації, принцип інституційного балансу, справедливого балансу публічного, державного, приватного інтересів; цей комплекс створить законодавче підґрунтя перегляду правових механізмів державного управління, дасть змогу розробити з урахуванням європейського досвіду проекти статусних актів законодавства, в яких би враховувалися сучасні здобутки концепцій належного урядування та належної адміністрації, адже якісне запровадження останніх неможливе без належної інституційної організації публічної адміністрації.

Урахування вимог принципу деконцентрації в українській моделі організації виконавчої влади дозволить установити вертикальні зв'язки між центральним керівним та іншими регіональними й локальними органами публічної адміністрації, її адміністративними агентами, вимоги щодо обов'язкового виконання рішень центрального керівного органу, право скасування адміністративних актів останнім, а також розвантажити діяльність центральних органів виконавчої влади щодо прийняття рішень місцевого значення.

Особливо важливим слід визнати досвід бюджетної деконцентрації, що дозволяє забезпечити самостійність і незалежність місцевих адміністративних органів у прийнятті рішень місцевого значення, право встановлювати нові види податків та зборів до місцевих бюджетів – податок з ведення бізнесу, професійної діяльності на території міста, села, що дозволяє зберегти національних виробників, промисли, ремесла.

Список використаних джерел:

1. Guettier Christophe, Institutions administratives, sous la direction de Dominique Chagnolland, 4-e edition, Paris, Dalloz, 2008, 740 p.

2. Sautel G., «Vocabulaire et exercice du pouvoir administratif : aux origines du terme déconcentration», Le Pouvoir, Mélanges offerts à Georges Burdeau, L.G.D.J., 1977, 1190 p., pp. 981-996.

3. Décret n°97-34 du 15 janvier 1997 relatif à la déconcentration des décisions administrative individuelles. NOR: FPPX9600150D**.** Version consolidée au 18 octobre 2015 [Електронний ресурс] /Режим доступу:http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000198986

Пухтецька А. А. Характеристика принципу деконцентрації та його значення для організації публічної адміністрації.

У статті наведено характеристику принципу деконцентрації, розглянуто специфіку його застосування у вертикальних управлінських зв'язках. Наведено порівняння загальних ознак інституційних принципів публічної адміністрації, таких як централізація, децентралізація, деконцентрація, їх упровадження в національному законодавстві європейських країн, а також сформульовано пропозиції щодо подальшого запровадження в українському законодавстві та практиці прийняття рішень адміністративними органами в Україні.

Ключові слова: принцип деконцентрації, принцип децентралізації, принцип централізації, центральні органи виконавчої влади, публічна адміністрація.

Пухтецкая А. А. Характеристика принципа деконцентрации и его значение для организации публичной администрации.

В статье приведена характеристика принципа деконцентрации, рассмотрена специфика его применения в вертикальных управленческих связях. Проведено сравнение общих признаков институционных принципов публичной администрации– централизации, децентрализации, деконцентрации, их внедрения в национальном законодательстве европейских стран, а также сформулированы предложения относительно дальнейшего внедрения в украинском законодательстве и практике принятия решений административными органами в Украине.

Ключевые слова: принцип деконцентрации, принцип децентрализации, принцип централизации, центральные органы исполнительной власти, публичная администрация.

Стаття надійшла до друку 15 вересня 2015 р.

ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ФОРМ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Hliborob N. Issues of organizational forms of rendering administrative services.

Article considers the main practical issues of organizational forms of rendering administrative services. Author described factors, that cause inefficiency of Centers of administrative services: in particular, gaps and contradictions in legal regulation of rendering administrative services, lack of information to the public about the innovations in rendering administrative services, poor controls, lack of motivation and poor responsibility from the center's staff. It is stressed, that it is necessary to provide electronic form of rendering administrative services through the Unified State Portal of administrative services, to provide best practices of leading democracies in the world.

Keywords: administrative services, Center of providing administrative services, electronic administrative services, Unified State Portal of administrative services.

Хлібороб Наталія Євгенівна,

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

Українське суспільство прагне глобальних перетворень у більшості сфер публічно правових відносин. Особливо гостро виявляється така необхідність у сфері надання адміністративних послуг. Уже тривалий час сфера адміністративних послуг характеризується громадськістю як найбільш бюрократизована та корумпована. Громадян і представників бізнесу обурює те, що навіть для одержання елементарних адміністративних послуг, таких як отримання паспорта чи реєстрація фізичної, юридичної особи – суб'єкта підприємницької діяльності, потрібно витратити значну кількість часу (від кількох днів до кількох тижнів), чимало зусиль (витримати тривалі кількагодинні черги, неуважність, формалізм і зневагу з боку посадових осіб відповідних органів).

Подолати зазначені труднощі мало б запровадження нових організаційних форм обслуговування фізичних та юридичних осіб: центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) як сервісів, які б обслуговували громадян і представників бізнесу, та Єдиного державного порталу адміністративних послуг, що має на меті запровадити кращі світові практики надання адміністративних послуг через Інтернет і надавати адміністративні послуги он-лайн.

Що стосується створення ЦНАП, то такі центри відповідно до п.1 ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги» мали б забезпечити надання адміністративних послуг через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг. Тобто це означає, що фізична чи юридична особа не має відвідувати різні органи публічної адміністрації для того, щоб отримати необхідні адміністративні послуги, стояти у довгих чергах, а має можливість звернутися до єдиного центру, де може отримати всі необхідні адміністративні послуги максимально прозоро та в якомога короткий термін. Передбачалося, що ЦНАП як організаційна форма обслуговування споживачів адміністративних послуг, що відповідає європейським стандартам, максимально спростить останнім доступ до адміністративних послуг.

Очікування були доволі перспективними. Здавалося, що з ухваленням цього законодавчого акта буде покладено край зловживанням з боку органів публічної адміністрації – суб'єктів надання адміністративних послуг, незрозумілим тривалим бюрократичним процедурам, стягненню необґрунтованих платежів із громадян, корупції, зверхньому, неввічливому ставленню посадовців до громадян і представників бізнесу. Суб'єкти звернення зможуть не витрачати незліченну кількість часу та зусиль, а, відвідавши ЦНАП, матимуть можливість отримати всі необхідні їм адміністративні послуги, кваліфіковані консультації, зрештою належне зичливе ставлення з боку персоналу ЦНАП.

Однак у більшості міст такі центри – це лише абстракція у владних звітах або ж напівпорожні приміщення з яскравими стендами та прозорими кабінетами, але з відсутністю реальних адміністративних послуг. Тому фізичні та юридичні особи не можуть скористатися послугами таких центрів. Є також негативні приклади, коли ЦНАП стають ще однією бюрократичною сходинкою в незрозумілій, заплутаній та непрозорій процедурі надання адміністративних послуг. Так, споживачу адміністративних послуг доводиться реєструвати документи, необхідні для отримання адміністративної послуги у ЦНАП, а потім самому ж звертатися до відповідного органу, який надає таку послугу. Таких прикладів, на жаль, чимало. Навряд чи можна було уявити, що прогресивний досвід створення ЦНАП, які успішно функціонують у розвинених демократичних державах, в українських реаліях у деяких містах об'єктивується у ще одну бюрократичну перешкоду, до того ж доволі вартісну для державного бюджету.

На жаль, на практиці більшість положень Закону України «Про адміністративні послуги»реалізована таким чином, що поставлено під сумнів загальну його мету та ідею, а також доцільність функціонування ЦНАП як універсальної інтегрованої форми обслуговування громадян у сфері адміністративних послуг.

Грубе ігнорування норм цього Закону чиновниками, особливо органів виконавчої влади, у яких традиційно своє «відомче» бачення стандартів надання адміністративних

послуг, небажання співпрацювати з органами місцевого самоврядування для покращення якості адміністративних послуг та усунення бюрократичних бар'єрів призвело фактично до того, що в багатьох містах України ЦНАП не забезпечується надання базових, найбільш запитуваних адміністративних послуг для населення та бізнесу. Тож відповідно й ефективність їх діяльності викликає сумнів.

Звісно, що є низка ЦНАП, які функціонують доволі успішно й, за оцінками споживачів адміністративних послуг, забезпечують високу ефективність і прозорість своєї роботи. Однак у діяльності і таких ЦНАП спостерігається чимало проблем.

Насамперед це недостатня фаховість і кваліфікація персоналу ЦНАП, а також низький рівень їх відповідальності. Практика свідчить, що, наприклад, адміністратори часто ігнорують вимоги п. 4.1ст. 13 Закону України «Про адміністративні послуги» і не надають суб'єктам звернень вичерпної інформації та консультацій щодо вимог і порядку надання адміністративних послуг. Приймаючи від суб'єктів звернень документи, необхідні для надання адміністративних послуг, вони не здійснюють їх належної реєстрації, часто порушують строки, вказані законодавцем для прийняття документів та їх реєстрації. Також відповідно до п. 5.4 ст. 13 Закону України «Про адміністративні послуги» адміністратори мають право посвідчувати власним підписом, печаткою копії (фотокопії) документів і виписки з них, витяги з реєстрів і баз даних, які необхідні для надання адміністративної послуги.

Проте часто адміністратори уникають реалізації цього права, наданого їм законом. Натомість вони просто не приймають документі ввід заявника, посилаючись на відсутність засвідчених копій. Суб'єкт звернення часто не знає про законодавчі вимоги, у черговий раз забирає свої документи, щоб привести їх відповідно до вказаних вимог. Мотивація такого вчинку доволі дивна, зокрема цим можна зменшити навантаження адміністратора, який що в робочий час отримує значну кількість вхідних документів, які не в силах належним чином опрацювати. Зрештою трапляються випадки, коли таким чином недобросовісні адміністратори натякають на певну вдячність з боку суб'єкта звернення за так би мовити залагодження всіх неточностей і здійснення реєстрації документів для отримання адміністративної послуги.

Ці зловживання лише частково окреслюють глобальну проблему, яка стосується не тільки діяльності ЦНАП, а й органів публічної адміністрації всіх рівнів. Це проблема мотивації, кваліфікованості та відповідальності посадових і службових органів публічної адміністрації. Відсутність належної підготовки, тренінгів, мотиваційних чинників, зокрема ефективних систем заохочень (чи як у приватній сфері – систем бонусів за ефективність роботи), формальність передбачених законодавством стажувань і підвищень кваліфікації, а також якісної роботи з персоналом, перерозподілу навантаження, ефективності використання робочого часу персоналу зумовлює не кваліфікованість, а часто просто

байдужість і відверті зловживання з боку персоналу ЦНАП.

Стосовно посадових осіб, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги, практика виявила також непоодинокі зловживання з їх боку щодо надання адміністративних послуг. Особливо критичною є ситуація містах, де ЦНАП не створені або функціонують формально, зокрема надають кілька непопулярних серед споживачів адміністративних послуг. У таких містах суб'єкти звернення особливо гостро відчувають нестачу інформації про адміністративні послуги, потерпають від тривалих бюрократичних зафармалізованих процедур і не передбачених законом платежів.

Але навіть у тих містах, де ЦНАП функціонують, посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги, також припускаються багатьох порушень законодавства про адміністративні послуги. Так, користуючись складністю та заплутаністю законодавства у сфері адміністративних послуг, такі суб'єкти часто порушують строки надання послуг, установлюють неправомірні вимоги щодо їх оплати, а також трапляються випадки безпідставних відмов у наданні таких послуг.

Усупереч п. 8 ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги» окремі посадові особи, уповноважені відповідно до Закону надавати означені послуги, продовжують отримувати документи та видавати суб'єктам звернень оформлені результати адміністративної послуги самостійно, хоча такі послуги за Законом надаються через ЦНАП. Часто про це просять самі суб'єкти звернення, адже так вони отримують результат адміністративної послуги значно швидше. Натомість доставляння результату адміністративної послуги до ЦНАП, а потім до суб'єкта звернення займає значно більше часу – часто від кількох днів до кількох тижнів. Вирішенням цієї проблеми може стати ґрунтовний перегляд законодавства у сфері адміністративних послуг та оптимізація строків надання цих послуг і покращення логістичної складової в переданні документів – наприклад, залучення транспортних компаній, фахових служб доставки тощо. Однакі тут важко не погодитися з експертами [1, с. 43], є нагальна необхідність здійснити законодавчу децентралізацію базових адміністративних послуг. За таких умов ЦНАП не буде лише фронт-офісом, тобто місцем для прийому заяв. Реальним стане забезпечення можливості надання значної кількості базових адміністративних послуг безпосередньо у ЦНАП.

Цим зумовлена й інша негативна практика, відповідно до якої неформально обов'язки щодо передання документів із ЦНАП до відповідного суб'єкта надання адміністративної послуги покладається власне на суб'єкта звернення. Тобто на практиці в багатьох містах це відбувається таким чином: громадянин чи представник бізнесу звертається до відповідного ЦНАП, де реєструє документи, необхідні для отримання адміністративної послуги. Після проведення реєстрації цьому ж громадянину вручають його документи і вказують адресу органу – суб'єкта розгляду,

куди він має їх доставити. Це надзвичайно обурює громадськість, спричиняє ситуацію, за якої ЦНАП створюють ще одну додаткову бюрократичну перешкоду. Тож замість економії часу та зусиль суб'єкти звернення отримують протилежне – витрачають час на необхідність реєстрації документів для отримання адміністративної послуги у ЦНАП, а потім самі постають перед необхідністю звертатися до суб'єкта надання адміністративної послуги.

Одним із чинників, що знижують ефективність функціонування ЦНАП, експерти називають інституційний розрив між суб'єктами надання адміністративних послуг і ЦНАП [2]. Йдеться про те, що більшість базових послуг, що користуються високим попитом у споживачів, надаються органами виконавчої влади (територіальними органами, підрозділами центральних органів виконавчої влади), а ЦНАП є лише фронт-офісами (місцями прийому заяв). За таких умов виникає низка труднощів, про які йшлося вище, зокрема брак конструктивної взаємодії, необґрунтовані відмови з боку надання адміністративних послуг, логістичні проблеми з передання документів, недотримання строків вирішення справ [2].

Разом із тим окремими відомствами активно реалізуються ініціативи зі створення власних центрів обслуговування громадян. Так, активно створюються паспортні сервіси Державною міграційною службою України [3]. Міністерство внутрішніх справ України пропонує створити власний сервіс для обслуговування фізичних та юридичних осіб [4].

На перший погляд, така тенденція є позитивною, адже органи публічної адміністрації намагаються покращити якість адміністративних послуг, однак результати громадських моніторингів та експертні оцінки доводять, що все ж інтегроване надання адміністративних послуг має численні переваги [2]. Так, для фізичних та юридичних осіб перевагами такої організаційної форми надання адміністративних послуг є значна економія часу й зусиль, а для держави – економічність, адже один інтегрований центр надання адміністративних послуг потребує значно менших видатків.

Зрештою створення відомчих центрів адміністративних послуг суперечить тій меті, з якою втілювалась ідея створення ЦНАП:усі послуги в одному зручному для споживача місці. Тож замість зручності «єдиного вікна», очевидно, споживачі послуг отримують безліч «вікон», що спеціалізуватимуться на окремих видах послуг, що цілком суперечить вимозі законодавця про створення єдиного інтегрованого центру з надання всіх адміністративних послуг, максимально наближеного до споживача.

Украй складна ситуація і з Єдиним державним порталом адміністративних послуг. Спроба запровадження системи електронних адміністративних послуг стала інновацією Закону України «Про адміністративні послуги». Так, відповідно до ст. 17 цього Закону надання адміністративних послуг в електронній формі з використанням інформаційно-комунікаційних технологій, зокрема мережі Інтернет, мав би забезпечити Єдиний

державний портал адміністративних послуг (надалі – Портал). Він, до слова, також є офіційним джерелом інформації про надання адміністративних послуг в Україні. Окрім цього Портал мав би забезпечити:

1) доступ суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги та про суб'єктів надання адміністративних послуг;

2) доступність для завантаження і заповнення в електронній формі заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративних послуг;

3) можливість подання суб'єктами звернення заяви за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку;

4) можливість отримання суб'єктами звернення інформації про хід розгляду їхніх заяв;

5) можливість отримання суб'єктами звернення за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку результатів надання адміністративних послуг;

6) можливість здійснення суб'єктами звернення оплати за надання адміністративної послуги дистанційно, в електронній формі.

Наразі функціонує пілотна версія Єдиного державного порталу адміністративних послуг за електронною адресою: http://poslugy.gov.ua/. Робота цього ресурсу відбувається в інформаційному режимі, тобто надає можливість користувачам зокрема отримувати інформацію про адміністративну послугу, окремі зразки документів, необхідних для отримання таких послуг.

Разом із тим створюються численні одиничні ініціативи окремими відомствами щодо надання адміністративних послуг в електронній формі. Так, нещодавно на сайті Міністерства юстиції України створено систему «Електронні сервіси», яка включає можливості доступу до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців і кабінету адміністративних послуг [5]. Державна архітектурно-будівельна інспекція України нещодавно презентувала електронні послуги у сфері будівництва – реєстрацію повідомлень та декларацій про початок підготовчих робіт і про початок будівельних робіт [6]. Міністерство екології та природних ресурсів України запустило першу електронну послугу в екологічній сфері – «Декларацію про відходи». З 1 липня електронна послуга в пілотному режимі запрацювала у Дніпропетровській області та до кінця року запрацює на всій території України [7].

Як бачимо, суб'єктами надання адміністративних послуг ігнорується виконання вимог ст. 17 Закону України «Про адміністративні послуги», зокрема щодо інтеграції адміністративних послуг міністерств, а також інших центральних органів у єдину систему, зокрема через використання порталу.

Ця ситуація подібна до тієї, що відбувається зі створенням відомчих ЦНАП. Проте міжнародний досвід у сфері надання адміністративних послуг вказує на хибність цієї тенденції. Так, у США, Франції, Сінгапурі та ще цілій низці країн створено єдині інтегровані системи з надання електронних адміністративних послуг через відповідні загальнонаціональні портали. Такі портали зручні для

споживачів адміністративних послуг і користуються значною популярністю. Для прикладу, Французький портал (http://www.service-public.fr/) є єдиним веб-сайтом публічних послуг у Франції. Портал є популярним ресурсом і нараховує понад 4 мільйони відвідувачів щомісяця. Портал дозволяє комунікацію не лише через Інтернет, але й телефонним зв'язком із використанням спеціального сервісу. Портал надає доступ до всієї інформації у сфері адміністративних послуг, структурованої чітко і просто. Послуги та процедури нараховують 2500 документів та відповідей з найбільш актуальних питань, а також декілька тисяч гіперпосилань на корисніресурси,форми,сторінкионлайнреєстрації, тексти, інші офіційні сайти тощо. Також сайт спроможний надавати конкретні онлайн-сервіси – механізми для обрахунку; придатні до завантаження типові бланки документів; контакти телефонних центрів та інші можливості. Нарешті, Портал містить каталог загальнодержавних і місцевих послуг, а також доступ до всіх електронних ресурсів органів публічної адміністрації Франції, європейських інституцій.

Натомість, як бачимо, різні суб'єкти надання адміністративних послуг створюють власні електронні ресурси, декларуючи при цьому впровадження електронних адміністративних послуг. Така практика створює труднощі доступу громадян та бізнесу до отримання адміністративних послуг з використанням інформаційно-комунікаційних технологій. Адже замість одного сервісу, що містив би всі базові адміністративні послуги в електронній формі та характеризувався би зручною навігацією, простим, доступним інтересом, ми отримуємо низку неуніфікованих ресурсів, що містять відмінні послуги різноманітних відомств. Як наслідок, фізичні та юридичні особи витрачатимуть значно більше часу на пошук потрібної їм послуги та відповідного відомства, аніж за умови використання єдиного уніфікованого Порталу. Зрештою користувачі матимуть справу також з системами ідентифікації та реєстрації в межах різних ресурсів, що не буде сприяти популярності електронних адміністративних послуг серед населення. Вагомим недоліком такого підходу є також те, що кожен суб'єкт надання адміністративних послуг витрачає кошти державного бюджету на розроблення відповідного програмного забезпечення та адміністрування такого ресурсу, а це набагато більші кошти, ніж вимагає обслуговування одного ресурсу для надання електронних адміністративних послуг.

На жаль, значна частина проблем, про які йшлося, є комплексними, тобто стосуються не тільки сфери адміністративних послуг, а притаманні більшості сфер діяльності органів державної влади. Однак, окрім глобальних перетворень, яких потребує українська правова система, необхідним є виконання норм чинного законодавства. У сфері публічного права на сьогодні є низка положень законодавства, які не мають необхідних правових механізмів їх реалізації.

Так, нагальним є перегляд підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері

надання адміністративних послуг і приведення їх відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги». Наприклад, і досі не здійснено узгодження дозвільного законодавства із Законом «Про адміністративні послуги». Також пріоритетним є усунення численних колізій та суперечностей у підзаконному нормативно-правовому регулюванні сфери адміністративних послуг. Склалося так, що нормативно-правові акти, прийняті в різний час, містять неузгоджені, часто суперечливі положення, що регулюють надання адміністративних послуг, а доокремих нормативно-правовихактів досі не внесено змін у зв'язку з ухваленням Закону України «Про адміністративні послуги».

Ще одним кроком, який має забезпечити ефективність роботи персоналу ЦНАП і суб'єктів надання адміністративних послуг, має стати посилення контролю за їх діяльністю у сфері надання адміністративних послуг. Йдеться не тільки про закріплення в законі відповідних повноважень з контролю за окремими суб'єктами, а про створення реальних можливостей, за яких громадськість, зокрема й самі суб'єкти звернення, могли б контролювати персонал ЦНАП і посадовців під час отримання адміністративних послуг. Так, доцільним є використання можливостей інформаційно-комунікаційних технологій та досягнень техніки для зазначених цілей. Наприклад, ЦНАП окрім електронних систем керування чергою можуть бути обладнанні веб-камерами, системами аудіо-, відеозапису прийому суб'єктів звернення чи камерами спостереження. Для того щоб зменшити навантаження на публічні бюджетні фонди, для здійснення таких заходів доцільно залучати міжнародні організації, які пропонують технічну та фінансову допомогу для реалізації проектів з покращення забезпечення прав, свобод та інтересів фізичних, юридичних осіб, розвитку демократичних інститутів і громадянського суспільства.

Доцільно також активізувати громадський потенціал у сфері контролю за діяльністю суб'єктів надання адміністративних послуг і зацікавити їх самостійно здійснювати такий контроль, фіксувати випадки порушень за допомогою сучасних технологій та скеровувати відповідні матеріали до керівників ЦНАП. Однак такий крок потребує внесення численних змін до чинного законодавства України, адже реальних медієвих механізмів реалізації контролю з боку громадськості досі не створено.

Ще одним чинником, який може подолати неефективність роботи персоналу ЦНАП і посадових осіб, уповноважених надавати адміністративні послуги, є посилення мотивації та відповідальності. Йдеться про те, що необхідно створювати умови, за яких службовець, який працює з фізичними юридичними особами, має самостійно виявити ініціативу та працювати якісно й ефективно, дбаючи про інтереси таких осіб. Цьому може сприяти запровадження програм ефективних заохочень або бонусів. Наприклад, чинне законодавство України (п. 2 ст. 33 Закону України «Про державну службу») передбачає, що до складу заробітної плати державних службовців, окрім посадового

окладу, включається премія, доплата за ранг, надбавка за вислугу років та інші надбавки. Однак така система оплати праці неефективна та не стимулює державних службовців підвищувати свою кваліфікацію, покращувати якість надаваних послуг, підвищувати ефективність роботи. Натомість програма заохочень або бонусів для державних службовців може передбачати, що за підсумками якості та ефективності роботи відповідного органу публічної адміністрації (окремого управління чи відділу) його персонал отримує відповідні грошові заохочення. При цьому враховуватись мають такі критерії, як кількість розглянутих справі строки розгляду справи. До слова, оцінка якості надання адміністративних послуг може також проводитися самими споживачами послуг через анонімні анкетування. Окремо доцільно розробити програму заохочень для керівників суб'єктів надання адміністративних послуг за впровадження новітніх технологій для обслуговування та інформування громадськості, скорочення бюрократичних процедур, покращення якості адміністративних послуг тощо. При цьому ефективна система бонусів і заохочень значно економніша для державного бюджету, аніж чинна на сьогодні система преміювання та надбавок державних службовців.

Вагомою складовою підвищення якості роботи ЦНАП має стати посилення відповідальності персоналу ЦНАП і посадових осіб, уповноважених надавати адміністративні послуги. Ст. 19 Закону України «Про адміністративні послуги» встановлює дисциплінарну, цивільну, адміністративну, кримінальну відповідальність за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг. Однак дисциплінарна відповідальність у цілому характеризується формальністю, неефективністю та інертністю, притаманною радянським інститутам.

Що стосується адміністративної відповідальності, то вже близько трьох років з моменту набуття чинності Закону України «Про адміністративні послуги» законодавець не вніс відповідних змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року. Що стосується відшкодування шкоди, заподіяної фізичним або юридичним особам посадовими особами, уповноваженими відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністраторами, чи притягнення їх до кримінальної відповідальності, то практично це доволі складно.

Тож нагальним є перегляд правових положень та удосконалення дисциплінарної відповідальності суб'єктів надання адміністративних послуг, адміністраторів за порушення законодавства про адміністративні послуги, неналежне та неякісне виконання своїх обов'язків. Необхідним також є внесення змін до КУпАП і визначення правових підстав адміністративної відповідальності посадових осіб, що відповідно до закону надають адміністративні послуги, та адміністраторів за порушення вимог законодавства України у сфері адміністративних послуг.

Загальний стан справ у сфері адміністративних послуг уже неодноразово засвідчував брак інформації серед громадськості про новації у сфері надання адміністративних послуг і про права фізичних, юридичних осіб під час отримання ними адміністративних послуг. Тож доцільним є також проведення соціальних інформаційних кампаній, спрямованих на розкриття прав і можливостей громадян у відносинах з органами публічної адміністрації, роз'яснення новел законодавства, змісту реформ, які здійснюються в цій сфері. Як свідчить практика, суб'єкти звернення за адміністративними послугами в більшості випадків просто не знають про свої права та можливості щодо отримання адміністративних послуг. Такі інформаційні кампанії мають включати найрізноманітніші заходи – публікацію відповідних інформаційних повідомлень у соціальних мережах, на сайтах суб'єктів надання адміністративних послуг, розміщення інформації у друкованих ЗМІ та телебаченні, зокрема трансляцію тематичних роликів, проведення громадських форумів зустрічей посадовців із громадянами та представниками бізнесу з відповідної тематики, розсилання інформаційних листів та бюлетенів з найбільш актуальною інформацією для громадськості. Співпраця органів публічної адміністрації із громадськими ініціативами, волонтерами й залучення коштів міжнародних та українських благодійних організацій для реалізації проектів з проведення широких інформаційних кампаній про права фізичних юридичних осіб у сфері публічноправових відносин може стати достойною альтернативою.

Список використаних джерел:

1. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування : збірник матеріалів / [Тимощук В. П., Добрянська Н. Л., Курінний О. В., Школьний Є. О. та ін.]; заг. ред. Тимощука В. П., Курінного О. В. – Київ, 2015. – 428 с.

2. Аналіз ефективності двох моделей надання адміністративних послуг (інтегровані офіси/ЦНАП або відомчі офіси). – Київ: 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://issuu.com/smartpractices/docs_

3. Паспортний сервіс Державної міграційної служби [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pasport.org.ua.

4. Проект Закону про сервісні послуги та сервісні центри Міністерства внутрішніх справ України № 2567 від 06.04.2015.

5. Кабінет електронних сервісів Міністерства юстиції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://kap.minjust.gov.ua/

6. В Україні запрацювали електронні адмінпослуги у сфері будівництва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dabi.gov.ua/index.php/press-sluzhba/novini/1323-v-ukrajini-zapratsyuvali-elektronni-adminposlugi-u-sferi-budivnitstva.

7. Запроваджено першу електронну послугу в екологічній сфері [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.menr.gov.ua/press-center/news/123-news1/3997-zaprovadzheno-pershu-elektronnu-posluhu-v-ekolohichniy-sferi

Хлібороб Н. Є. Проблеми становлення організаційних форм надання адміністративних послуг

Розглядаються основні практичні проблеми становлення організаційних форм надання адміністративних послуг – центрів надання адміністративних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг. Визначено чинники, що зумовлюють неефективну роботу центрів надання адміністративних послуг, акцентовано на необхідності забезпечити надання адміністративних послуг в електронній формі через Єдиний державний портал адміністративних послуг, адже такий крок відповідає кращим практикам провідних демократичних країн світу.

Ключові слова: адміністративна послуга, центр надання адміністративних послуг, електронна адміністративна послуга, Єдиний державний портал адміністративних послуг.

Хлебороб Н. Е. Проблемы функционирования организационных форм предоставления административных услуг

Рассматриваются основные проблемы организационных форм предоставления административных услуг – центров предоставления административных услуг, Единого государственного портала административных услуг. Определены факторы, влияющие на работу ццентров предоставления административных услуг, акцентировано на необходимости обеспечить предоставление административных услуг в электронной форме через Единый государственный портал административных услуг, ведь такой шаг соответствует лучшим практикам ведущих демократий мира.

Ключевые слова: административные услуги, Центр предоставления административных услуг, электронные административные услуги, Единый государственный портал административных услуг.

Стаття надійшла до друку 9.09.2015 р.

УДК 342.97

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ СТАТУС ГРОМАДЯН, ЯКІ ПОСТРАЖДАЛИ ВНАСЛІДОК ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ КАТАСТРОФИ

Карась Борис Олександрович,

аспірант кафедри адміністративного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Karas B. O. Administrative procedural status of citizens, who suffered as a result of the Chernobyl catastrophe

The structure of the administrative procedural status of citizens, who suffered as a result of the Chernobyl catastrophe, is being analyzed. It's key elements have been highlighted and examined. It is proposed to consider the citizenship of Ukraine; administrative procedural legal personality; administrative procedural rights, freedoms and legal interests; administrative procedural duties as the elements of administrative procedural status.

The article is devoted to the examination of administrative procedural status of citizens, who suffered as a result of the Chernobyl catastrophe. The main aim is elaboration of it's structure. The rationale of chosen topic is justified by a few reasons, one of them is the absence of legal research in this area. Such a high interest to the category of "administrative procedural status» has appeared recently and directly related to the approval of the Code of administrative adjudication of Ukraine in 2005. The article explores the main legal researchers' positions to the determination of administrative procedural status. Particularly, it analyzes the concept of legal status and administrative legal status.

Key words: legal status, administrative legal status, administrative procedure, administrative procedural rights and duties, administrative procedural legal personality, legal capacity, legal capability, social protection, social care, the Chernobyl catastrophe.

Необхідність вивчення адміністративно-процесуального статусу громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, зумовлена тим, що протягом тривалого часу їхні процесуальні права регламентувалися нормативно-правовими актами порізному. Підвищений науковий інтерес до категорії «адміністративно-процесуальний статус» виник відносно нещодавно і пов'язаний з прийняттям 2005 року

Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України).

На сьогодні багато вчених-процесуалістів приділяють увагу вивченню адміністративно-процесуального статусу не тільки фізичних осіб, але й усіх учасників адміністративного процесу. Серед наукових праць варто відзначити здобутки О. Бачуна, В. Бевзенка, А. Берлача, С. Ківалова, В. Колпакова, А. Комзюка, Р. Мельника, О. Пасенюка, М. Смоковича, Г. Супрун, М. Цуркана.

Разом із тим адміністративно-процесуальний статус громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, потребує більш детального аналізу, оскільки вивчався фрагментарно.

Основною метою нашої статті є дослідження структури адміністративно-процесуального статусу громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Для досягнення поставленої мети виділено такі завдання: про аналізувати теоретичні погляди на адміністративно-процесуальний статус особи; вивчити нормативно-правової основи адміністративно-процесуального статусу відповідної категорії громадян; систематизувати процесуальні права постраждалих громадян як учасників адміністративного процесу.

У перекладі з латинської *status* означає «становище», відповідно «правовий статус» – це правове становище особи. На наш погляд, правовий статус особи нерозривно пов'язаний з її соціальним статусом. Основним його завданням є правове закріплення становища особи в суспільстві.

У цьому аспекті цікавою видається позиція І. Окунєва, який вважає, що «в основі правового статусу особи лежить фактичний соціальний статус, тобто реальне положення особи в даній системі суспільних відносин», у той час як право «лише закріплює правовий статус, уводить його в законодавчі рамки» [1, с. 43].

Погоджуючись з таким підходом зазначимо, що на соціальне положення особи впливає багато факторів–спосіб життя, місце проживання, займана посада, вік, стан здоров'я та інше. Зі зміною соціального становища особи її правовий статус також змінюється. Отже, правовий статус – це нестійка категорія, яка змінюється залежно від учинюваних дій або настання подій.

У нормах чинного законодавства України досить часто використовується словосполучення правовий статус – наприклад, у законах України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту». У ст. 92 Конституції України також закріплюються положення щодо статусу іноземців та осіб без громадянства. Проте жоден нормативно-правовий акт не дає чіткого визначення правового статусу, натомість його зміст розкривається як сукупність прав, свобод та обов'язків.

На наш погляд, до правового статусу можна віднести і законні інтереси осіб, а в деяких випадках на його зміст впливає наявність чи відсутність громадянства. Тому правовий статус можна розглядати як у широкому, так і вузькому розумінні. Так, представники вузького підходу до трактування правового статусу розглядають його

як сукупність суб'єктивних прав та обов'язків учасників правовідносин [2]. Такий підхід видається дещо звуженим і не повністю розкриває суть цієї категорії. Обґрунтованою є позиція науковців, які розглядають правовий статус у широкому смислі – як сукупність не тільки прав та обов'язків, але і свобод [3], законних інтересів [4], гарантій їх реалізації [5].

Ми пропонуємо розглядати правовий статус як систему прав, свобод, обов'язків, законних інтересів, гарантованих державою, набуття і зміна якого (правового статусу) зумовлюється настанням певних обставин або вчиненням юридично значущих дій.

Правові норми, що регулюють однорідні суспільні відносини, об'єднуються в галузі права, а тому правовий статус осіб можна класифікувати за галузевою приналежністю. Адміністративне право регулює суспільні відносини, які виникають у сфері здійснення державної управлінської діяльності [6, с. 7]. Однак якщо норми матеріального права закріплюють права й обов'язки осіб, то норми процесуального права безпосередньо регулюють порядок такої реалізації. Тому можна виділяти адміністративно-правовий та адміністративно-процесуальний статуси.

Під адміністративно-правовим статусом розуміють «комплекс прав і обов'язків, закріплених нормами адміністративного права, реалізація яких забезпечується певними гарантіями» [7, с. 198]. Тобто права, передбачені нормами матеріального права, мають забезпечуватися гарантіями з боку держави. Основною гарантією при цьому є право на судовий захист.

Основним завданням адміністративних судів є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічноправових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [8]. Звертаючись до адміністративного суду за захистом матеріальних прав, особа набуває статусу учасника процесуальних правовідносин, а отже, і відповідного обсягу процесуальних прав та обов'язків.

Цілком обґрунтованою видається позиція О. Бачуна, який вважає, що «субординація галузей права – матеріального і процесуального – у правовому регулюванні різна, процесуальний статус за змістом завжди буде відрізнятись від матеріального статусу. Так, правовий статус учасника матеріальних правовідносин являє собою сукупність правових можливостей, які має така особа і які гарантовані державою. Правовий статус учасника процесуальних правовідносин являє собою здійснення цих правових можливостей» [9, с. 74].

Розглядаємо адміністративно-процесуальний статус як комплекс адміністративно-процесуальних прав, свобод, законних інтересів та процесуальних обов'язків, що реалізуються особою з метою захисту її матеріальних прав, свобод та інтересів у сфері публічноправових 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.

Набути адміністративно-процесуального статусу може особа, яка володіє достатнім обсягом адміністра-

тивно-процесуальної право суб'єктності. Однак у деяких випадках законодавцем установлюються додаткові вимоги до потенційних учасників адміністративних процесуальних правовідносин, зокрема щодо наявності громадянства України.

Відповідно до Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», прийнятого 1991 року, для того щоб користуватися передбаченими правами і пільгами, особа має бути громадянином України. Додатковою умовою є встановлення причинно-наслідкового зв'язку між шкодою, завданою здоров'ю, та аварією на Чорнобильській атомній електростанції.

Ураховуючи вищезазначене, до змісту адміністративно-процесуального статусу громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, відносимо такі елементи: громадянство; адміністративно-процесуальну правосуб'єктність; адміністративно-процесуальні права, свободи та інтереси; адміністративно-процесуальні обов'язки.

Законом України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» передбачено дві категорії постраждалих:

1) учасники ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС – громадяни, які брали безпосередню участь у ліквідації аварії та її наслідків;

2) потерпілі від Чорнобильської катастрофи – громадяни, включаючи дітей, які зазнали впливу радіоактивного опромінення внаслідок Чорнобильської катастрофи [10].

Отже, особисто або через представника вступати в адміністративно-процесуальні правовідносини щодо соціального захисту від наслідків аварії на ЧАЕС мають право виключно громадяни України, які відповідно до вимог чинного законодавства визнані постраждалими.

Наявність у постраждалого громадянина достатнього обсягу адміністративно-процесуальної правосуб'єктності визначає його як потенційного учасника адміністративних процесуальних правовідносин. Адміністративно-процесуальна правосуб'єктність передбачає можливість особи набувати й реалізовувати визначені адміністративно-процесуальним законодавством права й обов'язки. Наявність адміністративно-процесуальної правосуб'єктності в осіб є необхідною умовою виникнення і подальшого розвитку адміністративного процесу за їх участю, адже неправоздатна чи обмежена в дієздатності особа не може бути повноцінним учасником адміністративного процесу [11, с. 136-137].

Адміністративно-процесуальна правосуб'єктність розглядається як сукупність адміністративно-процесуальної право- і дієздатності. Разом із тим деякі науковці до змісту правосуб'єктності відносять респондоздатність (деліктоздатність) особи [12, с. 23]. Загалом під дієздатністю розглядають здатність фізичної особи своїми діями набувати для себе права і самостійно їх здійснювати, а також здатність своїми діями створювати для себе обов'язки й самостійно їх виконувати [13, с. 190]. Оскільки особа є дієздатною, то вона

може відповідати за невиконання взятих на себе обов'язків. Тому вважаємо, що здатність особи відповідати за скоєні правопорушення можна віднести до змісту дієздатності.

Кодекс адміністративного судочинства України визначає адміністративну процесуальну правоздатність як здатність мати процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві. Адміністративна процесуальна дієздатність є здатністю особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, зокрема доручати ведення справи представникові [8]. Робимо висновок, що категорія «адміністративно-процесуальна правосуб'єктність» є узагальнювальною: вона поєднує адміністративно-процесуальну правоздатність і дієздатність. Вступаючи в адміністративні процесуальні правовідносини, особа набуває прав, свобод, обов'язків, що передбачені нормами чинного процесуального законодавства.

Адміністративно-процесуальні права громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, є їхніми суб'єктивними правами. На думку А. Берлача, суб'єктивні права виявляються в адміністративно-правових відносинах [6, с. 48]. Тому робимо висновок, що процесуальні права осіб виявляються в адміністративно-процесуальних правовідносинах. Проаналізувавши норми КАС України, ми об'єднали основні процесуальні права громадян у відповідні групи.

До загальних адміністративно-процесуальних прав ми віднесли права, передбачені ч. 1 ст. 6; ч. 4 ст. 6; ч. 3 ст. 11; ч. 1 ст. 12; ч. 2 ст. 12; ст. 13; ч. 1 ст. 16; ч. 1 ст. 56; ч. 3 ст. 105 КАС України та ч.4 ст. 14 Закону України «Про засади державної мовної політики».

Права щодо адміністративного позову встановлені в ч. 1 ст. 21; ч. 1 ст. 51; п. 2 ч. 3 ст. 108; ч. 1 ст. 112; ч. 1 ст. 136 КАС України.

Права, пов'язані з безпосереднім розглядом справи адміністративними судами, закріплені в ч. 2 ст. 30; ч. 1 ст. 73; ч. 1 ст. 78; ч. 1 ст. 102; ч. 1 ст. 119; ч. 5 ст. 139; ч. 1 ст. 169; ч. 1 ст. 258; ч. 1 ст. 260; ч. 1 ст. 263 КАС України, а також п. 10 ч. 1 ст. 5 Закону України «Про судовий збір».

Права, пов'язані з переглядом судових рішень, зафіксовані в ч. 4 ст. 189; ч. 6 ст. 189; ч. 1 ст. 191; ч. 1 ст. 192; ст. 193; ч. 1 ст. 194; ч. 4 ст. 214; п. 2 ч. 1 ст. 215; ч. 1 ст. 216; ст. 218; ч. 1 ст. 219 КАС України.

На перший погляд, різниця між адміністративно-процесуальними правами та адміністративно-процесуальними свободами не є очевидною. Однак адміністративно-процесуальні свободи є важливим елементом адміністративно-процесуального статусу особи. Ми розглядаємо процесуальні свободи як можливість робити все, що не заборонено законом. Свободи нерозривно пов'язані з правами. Наприклад, нормами КАС України встановлено шестимісячний строк для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи. Процесуальна свобода полягає втому, що особа самостійно визначає, коли звернутися до адміністративного суду (у межах шестимісячного строку). Теж саме можна

сказати і про право на апеляційне та касаційне адміністративне оскарження судових рішень. Іншим прикладом є право на отримання правової допомоги:у цьому разі особа сама вирішує, до кого звернутися за юридичною допомогою.

Вважаємо, що сутність адміністративно-процесуальних свобод полягає в наданні можливості учасникам адміністративного процесу самостійно, на власний розсуд розпоряджатися своїми правами, обирати найбільш зручну манеру поведінки.

Існування категорії адміністративно-процесуальних інтересів зумовлюється завданням адміністративних судів, зокрема захистом законних інтересів осіб від порушень з боку органів влади. Захисту підлягають лише законні інтереси, а тому можна припустити, що не всі інтереси учасників адміністративного процесу є законними. Ненадання доказів суду або їх приховування з метою отримання відповідного судового рішення не можна вважати законним інтересом. Натомість законним буде інтерес особи щодо всебічного розгляду адміністративної справи. Робимо висновок, що законні інтереси мусять ґрунтуватися виключно на нормах права і не мають обмежувати або порушувати законні інтереси інших учасників адміністративного процесу.

Визначаємо адміністративно-процесуальні інтереси як законну волю учасника адміністративного процесу до отримання користі в тій або іншій ситуації. Адміністративно-процесуальний інтерес існує в межах законних прав, свобод та обов'язків осіб. Основні процесуальні обов'язки учасників адміністративного процесу закріплено в ч. 2 ст. 49; п. 7 ч. 1 ст. 34; ч. 1 ст. 30; ч. 2 ст. 134; ч. 1 ст. 71 КАС України.

Ураховуючи все вищевказане, ми відносимо до структури адміністративно-процесуального статусу громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, такі елементи:

1) наявність у особи громадянства України і визнання її постраждалою;

2) наявність адміністративно-процесуальної правосуб'єктності, що включає в себе адміністративно-процесуальну правоздатність і дієздатність;

3) адміністративно-процесуальні права, свободи і законні інтереси, що передбачені законодавством;

4) адміністративно-процесуальні обов'язки учасників адміністративного процесу.

Список використаних джерел:

1. Загальнотеоретичні засади правового статусу суб'єкта права [Текст] : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01 / Окунєв Ігор Сергійович ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2010. – 222 с.

2. Основи загальної теорії права та держави [Текст] : навч. посібник / П. М. Рабінович ; Львівський національний ун-т ім. Івана Франка. – Вид. 9-е, зі змін. – Л. : Край, 2007. – 188 с.

3. Теорія держави та права [Текст]: навч. посіб. для дистанц. навч. / А. В. Нікітін. – К. : Відкритий міжнародний ун-т розвитку людини «Україна», 2004. – (Мережа дистанційного навчання). Ч. 2. – [Б. м.] : [б.в.], 2005. – 272 с.

4. Вступ до теорії правових систем [Текст] / О. В. Зайчук [та ін.] ; заг. ред. О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко ; НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Юридична думка, 2006. – 431 с.

5. Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности [Текст] : монография / Н. В. Витрук ; Российская академия правосудия. – М. : Норма, 2008. – 447 с.

6. Берлач А. І. Адміністративне право України : навч. посіб. для дист. навч. / А. І. Берлач. – К.: Відкритий міжнародний ун-т розвитку людини «Україна», 2005. – 472 с.

7. Адміністративне право України [Текст]: академічний курс: підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл.: [у 2 т.] / голова ред. кол. В. Б. Авер'янов; НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – К.: Юридична думка, 2004. – Т. 1 : Загальна частина / В. Б. Авер'янов [та ін.]. – [Б. м.] : [б.в.], 2004. – 583 с.

8. Кодекс адміністративного судочинства України : за станом на 12 лютого 2015 р. / Верховна Рада України. – Офіц. Вид. – К.: Відомості Верховної Ради.– 2005. – № 35-36, № 37. – 446 с.

9. Правовий статус суб'єктів адміністративного судочинства: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07 / Бачун Олег Володимирович; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2010. – 206 с.

10. Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» за станом на 28 грудня 2014 р. / Верховна Рада України. – Офіц. Вид. – К.: Відомості Верховної Ради.– 1991. – № 16. – 200 с.

11. Адміністративний процес України [Текст] : навч. посіб. / А. Т. Комзюк [и др.]; Харківський національний ун-т внутрішніх справ. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.

12. Діткевич І. І. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність [Текст]: дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 / Діткевич Інна Ігорівна ; Київ. Міжнар. Ун-т. – К., 2011. – 230 с.

13. Великий енциклопедичний юридичний словник [Текст] / НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького ; ред. Ю. С. Шемшученко. – К.: Юридична думка, 2007. – 992 с.

Карась Б. О. Адміністративно-процесуальний статус громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи

Аналізується структура адміністративно-процесуального статусу громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Виділено і досліджено його основні елементи. Такими запропоновано вважати громадянство, адміністративно-процесуальну правосуб'єктність, адміністративно-процесуальні права, свободи і законні інтереси, адміністративно-процесуальні обов'язки.

Ключові слова: правовий статус, адміністративний правовий статус, адміністративний процес, адміністративно-процесуальні права та обов'язки, Чорнобильська катастрофа.

Карась Б. А. Административно-процессуальный статус граждан, которые пострадали вследствие Чернобыльской катастрофы

Анализируется структура административно-процессуального статуса граждан, которые пострадали вследствие Чернобыльской катастрофы. Выделено и исследовано его основные элементы. Такими предложено считать гражданство, административно-процессуальную правосубъектность, административно-процессуальные права, свободы и законные интересы, административно-процессуальные обязательства.

Ключевые слова: правовой статус, административно-правовой статус, административный процесс, административно-процессуальные права и обязанности, Чернобыльская катастрофа.

Стаття надійшла до друку 15.09.2015 р.

ЕЛЕКТРОННІ ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН ТА ЕЛЕКТРОННІ ПЕТИЦІЇ: ПИТАННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАКРІПЛЕННЯ

Mikhovska M.S. Electronic appeals of citizens and electronic petitions in modern Ukrainian legislation

The article is devoted to review of legislation in the sphere of electronic appeals of citizens and electronic petitions in Ukraine. It is becoming increasingly difficult to ignore the fact, that electronic government is a major area of interest within the field of public administration. The issue has raised importance in light of recent amendments to legislation, considering electronic form of documents equal to the standard paper form.

Author analyzes legislation in the sphere of appeals of citizens, defines main problems in the modern period and discusses the importance of legislative determination of "electronic appeals» and "electronic petitions». Special attention is given to the description of electronic petitions as a new form of appeals of citizens in Ukraine.

The following conclusion can be drawn from the present article: electronic petitions is a kind of appeals of citizens, submitted in the electronic form that can be directed to certain subjects of public administration with the aim of solution specific problems, that contain public interest.

Keywords: appeal, electronic appeal, electronic petition, electronic government

Міхровська Марина Станіславівна,

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

Стрімкий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ) в усьому світі надає нові можливості в усіх сферах життя суспільства, зокрема й у сфері публічної адміністрації. Електронне урядування протягом останніх двох десятиліть стало невід'ємною частиною взаємодії громадян із суб'єктами публічної адміністрації в багатьох країнах. Не виключенням є й Україна.

2010 року Кабінетом Міністрів України було затверджено Концепцію розвитку електронного урядування в Україні [11], яка вперше за історію незалежної України проголосила розвиток інформаційного суспільства одним із головних пріоритетів розвитку України. У той же часу Концепції підкреслено, що неврегульованість на законодавчому рівні питання надання адміністративних послуг і звернення громадян до органів державної влади та органів місцевого самоврядування через Інтернет є однією з найбільших проблем, що потребує негайного вирішення.

Якщо питання надання адміністративних послуг почали вирішувати невідкладно з прийняттям 2012 року Закону «Про адміністративні послуги» [4], який надав можливість громадянам отримувати адміністративні послуги в електронній формі, то вирішення питання про законодавче закріплення подання електронних звернень та отримання належної відповіді на них від суб'єктів владних повноважень весь час відкладалося, незважаючи на те, що законодавче підґрунтя для цього існувало досить давно.

Так, ще Концепція адміністративної реформи 1998 року проголошувала, що «на всіх етапах реформи вживаються заходи щодо її законодавчого, кадрового, наукового та інформаційного забезпечення» [3], а вже 2003 року було прийнято Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг» [7], яким було визначено поняття електронного документа як такого, інформація в якому зафіксована у вигляді електронних даних, включаючи обов'язкові реквізити документа, поняття електронного підпису, накладанням якого має завершуватися створення електронного документа, та вперше було визначено, що електронний документ дорівнюється за юридичною силою до документа на папері. Закони «Про електронний цифровий підпис» [6] і«Про доступ до публічної інформації» [5], які хоча й не поширюють свою дію безпосередньо на відносини в сфері звернень громадян, але так само мають велике значення в демократизації відносин «держава– громадянин» за посередництвом ІКТ.

Отже, після численних дискусій з приводу доцільності впровадження такої новели в чинне законодавство до Закону України «Про звернення громадян» [10] було внесено зміни щодо можливості подавати електронні петиції до органів влади та посадових осіб: «Громадяни можуть звернутися до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції». При цьому визначення електронної петиції в Законі не надано, відтак для розуміння цього терміна звертаємось до словника, де петиція означає письмове колективне прохання, клопотання, звернене до державних керівних установ або до голови уряду [1].

Крім того Закон не визначає і змісту такої петиції, а тому можна дійти висновку, що вона може стосуватися будь-якого питання, крім тих, заборона щодо яких установлюється самим Законом, а саме: «електронна петиція не може містити заклики до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганду війни, насильства, жорстокості, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, заклики до вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини», оскільки такі обмеження безпосередньо випливають з Конституції України.

Також немає в статті застережень з приводу того, що порушені в петиції

питання мають належати до встановленої законом компетенції цього органу. І хоча зрозуміло, що з урахуванням ст. 19 Конституції України [2] орган чи посадова особа мають діяти лише підставі, у межах та у спосіб, що передбачені законами, на нашу думку, не зайвим би було про це зазначити в межах цієї статті для внесення певної ясності та доступності для громадян.

То чим відрізняється електронна петиція, що передбачена статтею 23-1 Закону України «Про звернення громадян» [10], від звичайного звернення, поданого в електронному варіанті, можливість подання якого передбачено в статті 5 того ж Закону, тобто такого очікуваного громадськістю *електронного звернення*?

На нашу думку, електронна петиція є особливим видом звернень громадян через такі відмінності від звичайних звернень:

1. Питання, на вирішення якого подається петиція. У прикладі зі звичайним зверненням необхідною є прив'язка до безпосередньої реалізації своїх прав (заява та клопотання) або порушення таких прав (скарга), і тоді подання петиції спрямоване на реалізацію як прав особи, а також її свобод та приватних інтересів, так і інтересів публічних.

2. Суб'єкт, до якого звертаються. Якщо зі звичайним зверненням громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб, то з електронною петицією – лише до визначеного кола суб'єктів, якими є Президент України, Верховна Ради України, Кабінет Міністрів України, орган місцевого самоврядування. Виникає питання, чому законодавець у переліку суб'єктів публічної адміністрації не зазначив, наприклад, місцеві органи виконавчої влади, а лише органи місцевого самоврядування, адже на сьогодні їх компетенція в багатьох випадках збігається, через що й виникають численні компетенційні конфлікти. Також обмеження щодо подання петицій до центральних органів виконавчої влади, передусім міністерств, які формують політику у визначених сферах [12], важко назвати доцільним, так само як і вразі з усіма іншими суб'єктами публічної адміністрації, оскільки цей перелік є вичерпним.

3. Порядок подання є відмінним. Так, електронна петиція подається виключно через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції. Тобто подання такої петиції через електронну пошту чи іншими засобами не припускається.

4. Особливий порядок розгляду. Електронна петиція оприлюднюється на офіційному веб-сайті відповідного суб'єкта публічної адміністрації протягом двох робочих днів з дня надсилання її автором і розглядається за умови збору на її підтримку не менш як 25тис.підписів громадян протягом не більше трьох місяців з дня оприлюднення петиції. Порядок розгляду електронної петиції, адресованої

Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування, визначається відповідно Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, місцевою радою. Про підтримку або не підтримку електронної петиції публічно оголошується на офіційному веб-сайтітого суб'єкта, якому петицію було адресовано.

5. І нарешті, наслідки розгляду петиції та звичайного звернення є різними. За результатами розгляду електронної петиції можуть розроблятися та вноситися в установленому порядку на розгляд Верховної Ради України законопроекти, спрямовані на вирішення порушених у петиції питань. Відповідь на електронну петицію не пізніше наступного робочого дня після закінчення її розгляду оприлюднюється на офіційному веб-сайті органу, якому вона була адресована, а також надсилається в письмовому вигляді автору (ініціатору) електронної петиції та відповідному громадському об'єднанню, яке здійснювало збір підписів на підтримку відповідної електронної петиції, тоді як у випадку звичайного звернення громадян необхідно прийняти вмотивоване рішення (за можливості вирішити питання по суті) та повідомити про це громадянина в письмовому вигляді.

Отже, проаналізувавши ознаки електронних петицій, доходимо висновку, що електронна петиція та електронні звернення не є тотожними поняттями, оскільки електронне звернення за Законом – це *письмове звернення, надіслане з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку*, тоді як електронна петиція – *це різновид звернення громадян, поданого в електронному вигляді через веб-сайт до Президента України, Верховної Ради, Кабінету Міністрів або органу місцевого самоврядування в межах їх компетенції з метою вирішення питань, що становлять публічний інтерес (за виключеннями, зазначеними в Законі).*

Внесення таких змін до чинного законодавства є важливим, очікуваним і необхідним на сьогодні. Проте, на нашу думку, відсутність визначень щодо електронних звернень та електронних петицій, незрозумілість їх співвідношення та різний порядок їх подання, розгляду та наслідків такого розгляду призводять до висновків про неможливість їх регламентації в межах одного закону. Крім того відсутність будь-яких законодавчо закріплених вимог щодо відповіді на електронні звернення через неуніфікованість самої процедури реєстрації таких звернень та надання відповіді на їх отримання посадовими особами й надалі призводитиме до численних порушень куцій сфері. Для подолання цих проблем необхідно:

1) надати визначення електронним петиціям на рівні закону, чітко встановивши порядок їх подання, суб'єктів, до яких можна звертатися, порядок надання відповіді на петицію та, що не менш важливо, відповідальність посадових осіб у разі порушення вимог закону;

2) у Законі «Про звернення громадян» закріпити, що електронні звернення є різновидом звернень громадян, поряд з письмовою та усною формами (а не в межах письмової, як

зараз), і встановити особливий порядок їх реєстрації, розгляду та надання відповіді на них (теж в електронній формі);

3) внести зміни до Класифікатора звернень громадян [8], додавши «електронну форму» звернень;

4) у перспективі прийняти Закон України «Про електронне урядування», який би на законодавчому рівні закріпив обов'язок органів державної влади та органів місцевого самоврядування надавати відповіді на звернення в електронній формі, надавати електронні послуги в електронному варіанті, тобто закріпив би електронну форму документації як таку, використання якої спричиняє такі ж юридичні наслідки, як і в письмовій формі.

Таким чином, лише комплексність, планомірність і поступовість заходів сприятиме нормальному впровадженню системи електронних звернень і дозволить за допомогою сучасних ІКТ покращити взаємодію між громадянами та державою, що і є основним завданням упровадження електронного урядування.

Список використаних джерел:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.lingvo.ua/uk/Interpret/uk-ru/%D0%BF%D0%B5%D1%82%D0%B8%D1%86%D1%96%D1%8F

2. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96 // Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

3. Концепція адміністративної реформи в Україні// Офіційний вісник України від 11.06.1999 р.–№ 21. – Ст. 32.

4. Про адміністративні послуги: Закон України № 5203-VI від 06.09.2012 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 76. – Ст. 44.

5. Про доступ до публічної інформації: Закон України № 2939-VI від 13.01.2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32.– Ст. 314.

6. Про електронний цифровий підпис: Закон України № 852-IV від 22.05.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 276.

7. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України № 851-IV від 22.05.2003 р. // Відом. Верховної Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 275.

8. Про затвердження Класифікатора звернень громадян: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.09.2008 № 858// Урядовий кур'єр. – 2008 . – № 187.

9. Про затвердження Положення про Державну інформаційну систему електронних звернень громадян: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.12.2013 № 958// Урядовий кур'єр. – 2014 . – № 5.

10. Про звернення громадян: Закон України № 393/96 від 02.10.1996 р.// Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

11. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 р. № 2250 р. // Урядовий кур'єр. – 2011 . – № 1.

12. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI// Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38.–Ст. 385.

Міхровська М. С. Електронні звернення громадян та електронні петиції: питання законодавчого закріплення.

Статтю присвячено питанням законодавчого закріплення електронних звернень. Автором подано аналіз нормативної бази у сфері звернень громадян, що подаються в електронній формі, виявлено її недоліки на сучасному етапі та

запропоновано шляхи розв'язання таких проблем. Розглянуто особливості подання електронних петицій, проаналізовано перспективи закріплення такого виду звернень в окремому Законі.

Ключові слова: *звернення, електронні звернення, електронні петиції, електронне урядування, електронний документообіг.*

Михровская М. С. Электронные обращения граждан и электронные петиции: вопросы законодательного закрепления

Статья посвящена вопросам законодательного закрепления электронных обращений. Автором осуществлен анализ нормативной базы в сфере обращений граждан, которые подаются в электронной форме, выявлены ее недостатки на данном этапе и предложены пути решения таких проблем. Рассмотрены особенности подачи электронных петиций, проанализированы перспективы закрепления такого вида обращений в отдельном законе.

Ключевые слова: *обращения, электронные обращения, электронные петиции, электронное правительство, электронный документооборот.*

Стаття надійшла до друку 15 вересня 2015 р.

УДК 347 214.2 (477)

КОНТРОЛЬ ЗА ДОТРИМАННЯМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ПРОЦЕДУРИ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ РЕЧОВИХ ПРАВ НА НЕРУХОМЕ МАЙНО ТА ЇХ ОБТЯЖЕНЬ

Telychko M. V. Control over observance of administrative legal procedure of state registration of material rights on the real estate and their burdens

The article is devoted to analysis of the control over observance of administrative legal procedure of state registration of material rights on the real estate and their burdens in Ukraine. The author emphasizes important issues of it`s classification, that allows to group different kinds, forms, methods of state control with the aim of facilitation of the legal adjusting of identical groups of relations. In this article the author suggests to classify state control over administrative legal procedure of state registration of material rights on the real estate and their burdens using different grounds.

Key words: control, administrative legal procedure, state registration, assets rights, immovable assets.

Теличко Марія Василівна,

аспірант кафедри адміністративного та інформаційного права Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»

Реформи, що відбуваються на сучасному етапі в соціально-політичному та економічному житті України, покликані сприяти трансформації державно-правової системи в цілому й, зокрема, найважливішого її елемента – інституту законності – з метою його перетворення надміцний механізм забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян. Досягнення цієї мети є можливим шляхом використання можливостей контролю. Контроль є основним адміністративним засобом попередження, виявлення і припинення порушень законодавства; фактором, що дисциплінує поведінку службовців державного апарату та громадян. Це те, що робить «прозорим» для суспільства діяльність держави, а для держави – внутрішньо суспільні відносини [1, с. 4].

Часте оперування терміном контроль створює ілюзію достатньої вивченості цього явища. Однак при детальному ознайомленні з юридичною літературою виявляється, що серед учених немає одностайності щодо його визначення. Аналіз юридичної літератури засвідчує, що дискусія довкола поняття «контроль» відбувається досить тривалий час. У науці це явище

визначається по-різному: засіб [2], форма [3, с. 35], функція [4, с. 180; 5, с. 38; 6, с. 244], стадія [7, с. 31], явище [8], метод [9, с. 47-68], система [10, с. 214], спосіб тощо.

Сьогодні важко знайти дослідника проблем законності і правопорядку, який би тією чи іншою мірою не розглядав цілі, завдання, функції та принципи контролю, компетенцію контрольно-наглядових органів. Вивченню цих питань присвячено роботи відомих учених-адміністративістів В. Авер'янова, О. Андрійко, В. Афанасьєва, Ю. Битяка, В. Горшенєва, В. Колпакова, О. Кузьменко, А. Комзюка та інших.

З етимологічної точки зору термін контроль (від французького *controle*) означає «перевірку», а також постійне «спостереження» з метою перевірки чи нагляду [11, с. 286]. Французьке *controle* у свою чергу утворилося від латинського *contra* – префікса, який означає протидію тому, що виражено у другій частині слова [12, с. 255]. У другій половині слова контроль міститься слово роль від латинського *role* – «міра впливу, значення, ступінь участі в чомусь».

У такому разі у значенні слова контроль, окрім «перевірки» чи «нагляду з метою перевірки», слід розглядати ще один змістовий компонент, який часто не береться до уваги, – протидію чомусь небажаному. Отже, правильнішим є тлумачити слово контроль як перевірку, спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки з боку будь-кого [13, с. 49]. Соціальне призначення контролю полягає в тому, що він виконує інформативну функцію, надаючи інформацію про процеси, які відбуваються; підтримує законність, дисципліну, порядок й організованість, охорону свобод і дотримання прав громадян.

Як відомо, розрізняють два види контролю в системі державно-суспільних відносин – державний і громадський. За співвідношенням державного і громадського контролю, їх взаємозв'язками можна безпосередньо визначити, який режим панує в державі – авторитарний чи демократичний [14, с. 10]. Державний контроль є однією з найважливіших функцій виконання владних повноважень. Він має статус важливого чинника ефективності управлінських рішень і є необхідною умовою їхнього реального виконання.

Важливим елементом аналізу державного контролю є його класифікація. Її запровадження дозволяє згрупувати різні види, форми, методи державного контролю за певними ознаками з метою полегшення правового регулювання однакових груп відносин. Таким чином, класифікація контролю має практичне значення і втілюється в нормативних актах.

Класифікація контролю може здійснюватися за різними ознаками. На сьогодні відсутня єдина класифікація видів, формі методів державного контролю за адміністративно-правовою процедурою державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Під час аналізу спостерігається ототожнення видів, форм і методів контролю. Ф. Бутинець, С. Бардаш, Н. Малюга, Н. Петренко

пропонують розмежовувати поняття «види» і «форми» контролю, при цьому зазначаючи, що певний вид контролю може бути організований у різних формах і різними методами [15]. М. Білуха класифікує контроль залежно від контрольних дій на види за періодичністю здійснення: попередній, оперативний (поточний) та заключний (ретроспективний). А за інформаційним забезпеченням – на документальний і фактичний [16].

У світовій практиці уніфікація класифікації контролю запропонована Лімською декларацією керівних принципів контролю [17], в якій узагальнено досвід організації та діяльності державних органів контролю різних країн. Відповідно до цієї декларації контроль поділяється на попередній та контроль по факту; внутрішній та зовнішній; формальний контроль і контроль виконання. При цьому декларація не дає визначення, що є формою, методом або видом контролю, а лише наводить класифікацію.

На нашу думку, класифікувати державний контроль за адміністративно-правовою процедурою державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень можна за такими підставами [18; 19]:

1) залежно від часу здійснення заходів контролю виділяють попередній, поточний і подальший контроль. Так, попередній контроль (або контроль за організацією процедури державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень) здійснюється за законністю та правильністю прийнятого, але не реалізованого рішення. Попередній контроль має превентивний характер, оскільки надає органу контролю можливість запобігти порушенню до його вчинення. Подальший, або наступний, контроль включає перевірку реалізованих рішень; вважається пасивним контролем, оскільки при його реалізації орган влади не здатний запобігти правопорушенню. Подальший контроль забезпечує дотримання принципу невідворотності покарання;

2) за предметом контролю можна виділити контроль за дотриманням законодавства про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень;

3) за відкритістю – відкритий та прихований. Так, під час проведення відкритого контролю об'єкт знає про проведення контрольних заходів та, можливо, бере в них участь. У свою чергу під час прихованого контролю особа, яка перевіряє, не повідомляє об'єкт контролю про свої дії. Як приклад відкритого контролю варто назвати чергове нововведення, упроваджене в роботу Державної реєстраційної служби України, – веб-камери, розміщені у всіх відділах, які займаються реєстрацією прав на нерухомість;

4) за джерелами контролю – документальний, здійснюваний на підставі аналізу документів, що відображають показники роботи державного реєстратора; фактичний – здійснюваний на підставі фактичного аналізу контрольованого об'єкта або контрольованих суб'єктів;

5) за підставами проведення перевірки – плановий контроль, передбачений планом проведення органу контролю, та позаплановий контроль,

який проводиться з метою підтвердження відомостей іншого суб'єкта за наявності скарги, за заявою самого об'єкта контролю чи з інших передбачених законодавством підстав;

6) за відношенням органу контролю до об'єкта контролю як структурної одиниці – внутрішній контроль та зовнішній (контроль органом, що не є частиною об'єкта контролю). Наприклад, Лімська декларація керівних принципів контролю передбачає взаємодію державних органів контролю із внутрішніми контрольними службами. Комбінована взаємодія зовнішнього контролю з елементами внутрішнього дозволяє, на наш погляд, більш повно здійснити заходи контролю за процедурою державної реєстрації іпотеки;

7) за обсягом проведення контролю вирізняють комплексний контроль, під часякого оцінюються всі дії об'єкта контролю за певною тематикою (дотримання вимог реєстраційного законодавства, ліцензійних умов), та вибірковий (цільовий контроль), під час якого оцінюється одна операція чи група операцій об'єкта контролю;

8) за суб'єктом ініціативи проведення контролю можна виділити такі: за ініціативою суб'єкта державної реєстрації (зокрема з метою отримання дозволу для здійснення цього виду діяльності), за ініціативою органу контролю, на підставі скарги (звернення) особи про порушення її прав чи інтересів, іншого порушення чинного законодавства [20];

9) за приналежністю контрольних повноважень контроль може бути власним і делегованим, тобто суб'єкт контролю може здійснювати як власні, так і делеговані йому контрольні повноваження. Доцільно виділити також опосередкований контроль, зазначаючи при цьому, що він характеризується тим, що здійснюється від імені і за дорученням суб'єкта контролю від свого імені [21];

10) залежно від повноважень суб'єкта контролю та його становища в системі державного управління можна визначити таку досить актуальну класифікацію: загальний контроль загальнодержавними органами, що включає в себе парламентський контроль, президентський контроль; спеціальний контроль за здійсненням діяльності у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, до якого належить контроль за дотриманням ліцензійних умов провадження певних видів реєстраційної діяльності, контроль за захистом прав заявників при здійсненні їх прав та обов'язків, контроль за умовами та безпекою праці (при використанні найманої праці) та інші;

11) державний контроль можна класифікувати залежно від того, яким чином діє суб'єкт контролю. Так, контроль може здійснюватися шляхом проведення перевірок, аудиту, огляду, ревізії та іншими засобами, передбаченими законодавством.

Громадський контроль як різновид соціального контролю здійснюється об'єднаннями громадян та окремими громадянами. Як показує практика, громадський контроль є функцією громадянського суспільства, тому становить собою засіб залучення населення до управління суспільством та державою. А. Крупник визначає

громадський контроль як громадське оцінювання ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їх соціальних завдань, дотримання певних соціальних норм [22, с. 3]. Цей вид контролю може бути направлений на органи державної та виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, державні та комунальні підприємства, установи та організації, на окремих осіб з метою дотримання ними соціальних норм, направлених на задоволення потреб та інтересів громадян.

Ми вважаємо, що доцільно вдосконалювати та впроваджувати його форми з метою залучення громадян до роботи органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні. Зрештою це сприятиме підвищенню громадської участі у прийнятті суспільно-політичних рішень, контролю за їх виконанням; легітимізації влади загалом, державного устрою, діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування; забезпеченню зв'язку між органами державної влади та суспільством; створенню важелів впливу громадян на політику держави.

На нашу думку, державний контроль у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень має розглядатися одночасно як особлива система форм і видів контролю; як самостійна функція (напрямок) державного управління у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень; як реалізація інших функцій державного управління у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень; як елемент механізму вирішення проблем, що виникають під час державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень; як особлива правова форма державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень.

Підсумовуючи викладене, стає очевидним, що на сьогодні чинне законодавство України та теорія адміністративного права не мають єдиного підходу до визначення видів державного контролю за здійсненням процедури державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. При цьому кожний із вищезазначених рівнів державного контролю має свої методи, прийоми і способи, заходи державного контролю. Таким чином, здійснюючи класифікацію заходів державного контролю в частині державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, насамперед слід визначити, до якого із зазначених рівнів державного контролю ці заходи належать, що сприятиме застосуванню класифікації відповідного рівня.

Сьогодні в Україні розпочався новий етап розвитку органів державного контролю, пов'язаний зі здійсненням у державі адміністративної реформи, метою якої є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високо розвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі.

Список літератури

1. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис… д-ра юр. наук: 12.00.07 / В. М. Гаращук; Нац. юрид. академія ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2003. – С. 4.

2. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 520 с.

3. Горшенев В. Г. Контроль как правовая форма деятельности / В. Г. Горшенев, И. Б. Шахов. – М. : Юрид. Лит., 1986. – С. 35.

4. Старилов Ю. Н. Курс общего административного права: в 3 т. / Ю.Н. Старилов. – М. : Норма, 2002. – Т.1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – С. 180.

5. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления / Б. М. Лазарев. – М. : Юрид. Лит., 1972. – С. 38.

6. Бахрах Д. Н. Административное право : учеб. пособ. для вузов / Д. Н. Бахрах. – М. : Изд-во БЕК, 1996 – С. 244.

7. Тихомиров Ю. А. Управленческое решение / Ю. А. Тихомиров. – М. : Наука, 1972. – С. 31.

8. Мелкадзе О. В. Контроль: информация, координация, эффективность / О. В. Мелкадзе. – Тбилиси: Сабчота Сакартвело, 1986. – 238 с.

9. Кейзеров Н. М. Власть и авторитет / Н. М. Кайзеров. – М., 1973. – С. 47-68.

10. Малиновський В. Я. Державне управління: навчальний посібник / В. Я. Малиновський. – Луцьк: Вид-во«Вежа» Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. – С. 214.

11. Ожегов С. И. Толковый словарь: 80000 слов и фразеологических выражений / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова; РАН, Ин-т русского языка им. В. В. Виноградова. – 4-е изд., доп.. – М. : Азбуковник, 1999 – С. 286.

12. Словарь иностранных слов. – 18-е изд., стер. – М. : Рус. яз., 1989. – С. 155.

13. Андрійко О. Ф. Державний контроль і тенденції його розвитку в умовах ринкових відносин / О. Ф. Андрійко // Правова держава: міжвід. зб. наук. ст. – К. : Наукова думка, 1993 . – Вип. 4. – с. 49.

14. Наливайко Т. В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект: автореф. дис… канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. / Т. В. Наливайко – Львів, 2010 – С. 10.

15. Бутинець Ф. Ф. Контроль і ревізія / Ф. Ф. Бутинець., С. В. Бардаш, Н. М. Малюга, Н. І. Петренко. – Житомир: ЖІТІ, 2000. – 512 с.

16. Білуха М. Т. Теорія фінансово-господарського контролю і аудиту / М. Т. Білуха. – К. : Вища школа, 1994. – 364 с.

17. Лимская декларация руководящих принципов контроля (Принята IX Конгрессом Международной организации высших контрольних органов (ИНТОСАИ) в 1997 году) [Електронный ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua

18. Вітвицький С. С. Державний контроль у сфері ліцензійної діяльності: дис… на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / С. С. Вітвицький. – Х., 2004. – 178 с.

19. Орлюк О. П. Фінансове право : навч. посібник / О. П. Орлюк – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 527 с.

20. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007, № 877-V // Відомості Верховної Ради України.– 2007. – № 29. – С. 389 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua

21. Орлюк О. П. Фінансове право : навч. посібник / О. П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 527 с.

22. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення / А. С. Крупник // Теоретичні та прикладні питання державотворення: збірник наукових праць ОРІДУ НАДУ при Президентові України. – № 1. – 2007 – С. 3.

Теличко В. М. Контроль за дотриманням адміністративно-правової процедури державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень

Статтю присвячено аналізу державного контролю за дотриманням адміністративно-правової процедури державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень в Україні. Автором зазначено, що важливим елементом аналізу контролю є його класифікація. Її запровадження дозволяє згрупувати різні види, форми, методи державного контролю за певними ознаками з метою полегшення правового регулювання однакових груп відносин. У цій статті автор пропонує класифікувати державний контроль за адміністративно-правовою процедурою державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень за певними підставами.

Ключові слова: контроль, адміністративно-правова процедура, державна реєстрація, речові права, нерухоме майно.

Теличко М. В. Контроль над соблюдением административно-правовой процедуры государственной регистрации вещных прав на недвижимое имущество и их обременений.

Статья посвящена анализу государственного контроля над соблюдением административно-правовой процедуры государственной регистрации вещных прав на недвижимое имущество и их обременений в Украине. Автором указано, что важным элементом анализа контроля является его классификация. Ее ввод позволяет сгруппировать разные виды, формы, методы государственного контроля по определенным признакам с целью облегчения правового регулирования одинаковых групп отношений. В данной статье автор предлагает классифицировать контроль над административно-правовой процедурой государственной регистрации вещных прав на недвижимое имущество и их обременений за определенными основаниями.

Ключевые слова: контроль, административно-правовая процедура, государственная регистрация, вещные права, недвижимое имущество.

Стаття надійшла до друку 11 серпня 2015 р.

УДК 342.92

ЛІЦЕНЗУВАННЯ У СФЕРІ ЕНЕРГЕТИКИ УКРАЇНИ КРІЗЬ ПРИЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ЕНЕРГЕТИЧНОГО РЕГУЛЯТОРА

Ващенко Юлія В'ячеславівна,

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

Vashchenko Y. V. Licensing in energy sector of Ukraine in terms of providing independence of the energy regulator

The article explores legal issues of licensing of activity in the energy sector of Ukraine in terms of providing independence of the Energy Regulator – National Energy and Utilities Regulatory Commission. Based on the analysis of the theoretical approaches and the legislation of Ukraine the recommendations on the enhancement of the legislation of Ukraine on licensing powers of the Energy Regulator have been developed.

The new Law on Licensing of Types of Economic Activities was adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine on March 2, 2015. Several conflicts of laws have arisen due to new changes. In particular, there are different provisions on the development and approval procedure of licensing conditions in the new Law on Licensing and in Laws that regulate relations in certain energy sectors. It is concluded that the new legislative requirements restrict the independence of the energy regulator in Ukraine in part of its licensing powers.

Based on the analysis conducted it is recommended to stipulate the list of licensing powers of the energy regulator in the Law on National Regulatory Commissions (suggested to be developed). In particular, the powers to develop and approve the licensing conditions should be granted to the energy regulator. Moreover, in order to encourage the independence of the energy regulator it is necessary to exclude the requirement on the consideration of the licensing conditions and licensing regulations of the energy regulator with the special authorized licensing body, as well as the provisions on supervision powers of this body in relation to the licensing powers of the energy regulator from the new Law on Licensing.

Key words: licensing, licensing procedure, licensing power, licensing conditions, energy regulation, energy regulator.

Одним з основних повноважень незалежних регуляторних органів у цілому та енергетичного регулятора, зокрема, є ліцензування діяльності суб'єктів

господарювання регульованої сфери. Саме через ліцензування як форму попереднього контролю енергетичний регулятор впливає на діяльність суб'єктів регульованої сфери, визначаючи умови та правила здійснення такої діяльності з метою збалансування інтересів усіх зацікавлених осіб. Відповідно у процесі здійснення ліцензованих повноважень енергетичний регулятор має бути незалежним від будь-якого публічного або приватного інтересу.

Однак законодавство України з ліцензування у сфері енергетики, в цілому, та ліцензійних повноважень енергетичного регулятора, зокрема, потребує вдосконалення. Окремі аспекти з піднятої проблематики досліджувалися В. Коробкіним [1], О. Кишко [2] та ін., проте правові проблеми ліцензування у сфері енергетики в контексті забезпечення незалежності енергетичного регулятора в Україні ще не були предметом спеціального дослідження. Крім того 2 березня 2015 р. Верховна Рада України прийняла новий базовий законодавчий акт у сфері ліцензування – Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» № 222-VIII (далі – новий Закон про ліцензування) [3], який набрав чинності 28 червня 2015 р. У цьому законодавчому акті зокрема містяться положення, які змінюють ліцензійні повноваження енергетичного регулятора.

Ураховуючи зазначене, **метою цієї публікації** є аналіз законодавства України щодо ліцензування у сфері енергетики та розроблення науково обґрунтованих рекомендацій щодо вдосконалення законодавства України стосовно ліцензійних повноважень енергетичного регулятора з огляду на необхідність забезпечення його незалежності від будь-якого публічного чи приватного інтересу.

В Україні ліцензійні повноваження енергетичного регулятора – Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі – НКРЕКП), – визначено в загальних (які стосуються зокрема і сфери енергетики) та спеціальних (які регулюють відносини в певних сферах енергетики) законах, а також конкретизованов підзаконних нормативно-правових актах. Передусім ліцензійні повноваження енергетичного регулятора як національної комісії регулювання природних монополій передбачено в загальному законодавчому акті, що регулює відносини в сферах природних монополій та на суміжних ринках, – у Законі України «Про природні монополії» [4]. Згідно зі ст. 7 цього Закону діяльність суб'єктів господарювання у сферах природних монополій та на суміжних ринках підлягає ліцензуванню. В умовах та правилах здійснення підприємництва у сферах природних монополій та на суміжних ринках (у ліцензійних умовах) визначаються зобов'язання суб'єктів природних монополій з надання технічних умов щодо інженерного забезпечення об'єкта будівництва згідно з вимогами законодавства. Відповідно до ст. 14 зазначеного Закону національні комісії регулювання природних монополій мають право застосовувати у встановленому законом порядку відповідні санкції до суб'єктів природних

монополій та суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність на суміжних ринках, за порушення ними умов та правил здійснення підприємництва у сферах природних монополій та на суміжних ринках (ліцензійних умов). У Законі України «Про ліцензування видів господарської діяльності» зокрема визначено перелік видів господарської діяльності у сфері енергетики, які підлягають ліцензуванню, передбачено ліцензійні повноваження органів ліцензування.

Крім загальних законів, ліцензійні повноваження енергетичного регулятора визначено в низці спеціальних законодавчих актів, які регулюють суспільні відносини в певних сферах енергетики, зокрема в законах України «Про електроенергетику» [5], «Про теплопостачання» [6], «Про ринок природного газу» [7], «Про засади функціонування ринку електричної енергії України» [8].

Ліцензійні повноваження енергетичного регулятора передбачено також у Положенні про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, затвердженому Указом Президента України від 10 вересня 2014 р. № 715/2014 [9], згідно з яким НКРЕКП здійснює ліцензування господарської діяльності зокрема у сферах електроенергетики, теплопостачання та в нафтогазовому комплексі (п. 4), розробляє і затверджує інструкцію про порядок видання ліцензій на право провадження господарської діяльності у сферах електроенергетики та теплопостачання; умови та правила провадження ліцензованої діяльності (ліцензійні умови), а також порядок контролю за дотриманням ліцензійних умов (п. 5).

Зауважимо, що загальні та спеціальні законодавчі акти містять колізії в частині закріплення ліцензійних повноважень енергетичного регулятора, що становить загрозу його незалежності.

Так, одним з основних ліцензійних повноважень енергетичного регулятора є розроблення та затвердження умов і правил провадження ліцензованої діяльності (ліцензійних умов). Вважаємо, що при здійсненні зазначених ліцензійних повноважень енергетичний регулятор має бути незалежним щодо інших державних органів. Однак у загальних і спеціальних законодавчих актах це питання врегульоване по-різному. Причому суттєві зміни відбулися з набуттям чинності новим Законом про ліцензування.

Так, відповідно до Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» (далі – попередній Закон про ліцензування) ліцензійні умови було визначено як установлений з урахуванням вимог законів вичерпний перелік організаційних, кваліфікаційних та інших спеціальних вимог, обов'язкових для виконання при провадженні видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню. Ліцензійні умови було визначено нормативно-правовим актом, що затверджується органом ліцензування за погодженням зі спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування (крім випадків, коли спеціальними законами у сфері ліцензування не передбачено, що ліцензійні умови затверджуються таким органом без погодження

з іншими державними органами, як у разі з ліцензуванням видів господарської діяльності у сфері електроенергетики – *Ю.В.).*

Однак у ст. 1 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» (далі – Закон про ліцензування) визначено, що ліцензійні умови – це нормативно-правовий акт Кабінету Міністрів України, положення якого встановлюють вичерпний перелік вимог, обов'язкових для виконання ліцензіатом, і вичерпний перелік документів, що додаються до заяви про отримання ліцензії. Таким чином, ліцензійні умови за новим Законом про ліцензування для всіх ліцензованих видів господарської діяльності, на які поширюється дія цього Закону, затверджуються Кабінетом Міністрів України. Звертаємо увагу, що новий Закон про ліцензування значно скоротив перелік видів господарської діяльності (сфер господарської діяльності), на які не поширюється встановлений цим Законом уніфікований порядок видання, переоформлення та анулювання ліцензій. Так, дія цього Закону не поширюється на порядок ліцензування банківської діяльності (ліцензування якої здійснюється відповідно до Закону України «Про банки і банківську діяльність»), діяльності в галузі телебачення і радіомовлення (ліцензування здійснюється відповідно до Закону України «Про телебачення і радіомовлення»), а також виробництва та торгівлі спиртом етиловим, коньячним і плодовим, алкогольними напоями та тютюновими виробами (ліцензування здійснюється відповідно до Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів»). Відповідно новий Закон про ліцензування поширюється на всі ліцензовані види господарської діяльності у сфері енергетики, зокрема в частині затвердження ліцензійних умов Кабінетом Міністрів України.

Зауважимо, що у спеціальних законах, що регулюють відносини в певних сферах енергетики (зокрема в законах України «Про електроенергетику», «Про теплопостачання»), досі передбачено ліцензійні повноваження енергетичного регулятора щодо розроблення та затвердження ліцензійних умов. Так, згідно зі ст. 16 Закону України «Про теплопостачання» до повноважень національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, віднесено затвердження в установленому порядку ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва (крім виробництва теплової енергії на теплоелектроцентралях, теплоелектростанціях, атомних електростанціях і когенераційних установках та установках з використанням нетрадиційних або поновлюваних джерел енергії), транспортування і постачання теплової енергії та порядку контролю за їх додержанням. Відповідно це положення вже не узгоджується з вимогами нового Закону про ліцензування.

Однак якщо у випадку з ліцензуванням діяльності у сфері теплопостачання очевидним є той факт, що з моменту набрання чинності новим Законом про ліцензування саме положення останнього мають пріоритет,

то щодо ліцензування видів господарської діяльності у сфері електроенергетики ситуація є складнішою. Так, новим Законом про ліцензування передбачено, що діяльність у сфері електроенергетики ліцензується з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про електроенергетику», крім діяльності з постачання електричної енергії за нерегульованим тарифом (постачання незалежним електропостачальником), і у сфері використання ядерної енергії, яка ліцензується з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії».

Згідно із ч. 3 ст. 13 Закону України «Про електроенергетику» умови та правила здійснення окремих видів господарської діяльності у сфері електроенергетики затверджуються національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики (відповідно на сьогодні – НКРЕКП – *Ю.В.*). У зв'язку з цим виникає питання: який орган має затверджувати ліцензійні умови здійснення видів господарської діяльності у сфері електроенергетики? З одного боку, новий Закон про ліцензування поширюється на ліцензування видів господарської діяльності у сфері електроенергетики з урахуванням особливостей, передбачених Законом України «Про електроенергетику». А отже, порядок затвердження ліцензійних умов енергетичним регулятором можна було б вважати такою особливістю. Проте, з другого боку, згідно із новим Законом про ліцензування ліцензійні умови – це виключно нормативно-правовий акт Кабінету Міністрів України.

Зауважимо, що не лише порядок ліцензування у сфері електроенергетики, але й у сфері природного газу викликає чимало запитань у контексті нового Закону про ліцензування. 1 жовтня 2015 р. набрав чинності Закон України «Про ринок природного газу». Відповідно до ст. 9 цього Закону ліцензійні умови провадження господарської діяльності на ринку природного газу, пов'язаної з його транспортуванням, розподілом, зберіганням, наданням послуг установлення LNG, постачанням природного газу, затверджуються Регулятором (НКРЕКП – *Ю.В.*) після консультацій із Секретаріатом Енергетичного Співтовариства.

Таким чином, на сьогодні існує колізія між нормами Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» та Закону України «Про ринок природного газу». При цьому другий із них було прийнято пізніше, ніж перший. Крім того він є спеціальним Законом щодо сфери регулювання відносин на ринку природного газу. Відповідно, виходячи із прийнятих у теорії права способів вирішення колізій у законодавстві, його положення мають пріоритет над положеннями нового Закону про ліцензування. Однак з метою однозначного вирішення цієї проблеми необхідно внести відповідні зміни до нового Закону про ліцензування.

Слід також звернути увагу, що новим Законом про ліцензування чітко не передбачено повноваження державних колегіальних органів з розроблення проекту ліцензійних умов

щодо видів господарської діяльності, ліцензування яких віднесено до їх повноважень. Так, повноваження органів ліцензування щодо розроблення ліцензійних умов передбачені у ст. 9 нового Закону про ліцензування. Утім тут ідеться лише про відповідні повноваження таких органів ліцензування, як центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві органи виконавчої влади. Про державні колегіальні органи в зазначеній статті не згадується. Відповідно ця прогалина в Законі може призвести до проблем при його практичному застосуванні та має бути усунута.

Крім того відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 4 нового Закону про ліцензування спеціально уповноважений орган з питань ліцензування (на сьогодні – Державна регуляторна служба – *Ю. В.*) погоджує проекти нормативно-правових актів у сфері ліцензування (зокрема ліцензійні умови), що розробляються та/або приймаються органами виконавчої влади, державними колегіальними органами. Це означає, що ліцензійні умови, а також інші нормативно-правові акти з питань ліцензування, які розробляються/затверджуються енергетичним регулятором, підлягають попередньому погодженню зі спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування. Зауважимо, що необхідність погодження нормативно-правових актів зі спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування була передбачена також і Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», однак ця вимога не стосувалася сфери електроенергетики. Відповідно на сьогодні це питання є дискусійним.

Спеціально уповноважений орган з питань ліцензування також наділений наглядовими повноваженнями щодо діяльності енергетичного регулятора у сфері ліцензування. Так, відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 4 нового Закону про ліцензування спеціально уповноважений орган з питань ліцензування здійснює нагляд за додержанням органами державної влади, державними колегіальними органами законодавства у сфері ліцензування. При цьому потрібно звернути увагу, що наглядові повноваження спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування стосовно органів ліцензування, за новим Законом про ліцензування, стали більш жорсткими та не узгоджуються значною мірою з принципом незалежності енергетичного регулятора. На деякі з них вважаємо за потрібне звернути особливу увагу.

По-перше, відповідно до ст. 20 попереднього Закону про ліцензування державний нагляд за додержанням органами ліцензування вимог законодавства у сфері ліцензування здійснюється спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування шляхом проведення планових і позапланових перевірок відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», тоді як згідно зі ст. 19 нового Закону про ліцензування – у порядку, установленому Кабінетом Міністрів України за поданням спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування. Тобто порядок проведення планових і позапланових наглядових заходів на

предмет дотримання енергетичним регулятором законодавства про ліцензування має встановлюватися Урядом за поданням спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування.

По-друге, згідно із Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» виключними підставами для проведення спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування позапланових перевірок додержання органами ліцензування вимог законодавства у сфері ліцензування є надходження до нього в письмовій формі заяви (повідомлення) про порушення вимог законодавства у сфері ліцензування або ж необхідність перевірки виконання розпоряджень про усунення порушень органом ліцензування вимог законодавства у сфері ліцензування.

Натомість новим Законом про ліцензування (ч. 2 ст. 19) передбачено значно розширений перелік підстав для позапланових перевірок, до яких віднесено:

1) наявність повідомлення в письмовій формі про порушення органом ліцензування вимог законодавства у сфері ліцензування;

2) видання розпорядження про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування з метою перевірки його виконання органом ліцензування;

3) виявлення інформації, що вказує на порушення органом ліцензування законодавства у сфері ліцензування (зокрема в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, листах, щорічних звітах та офіційних інформаційних ресурсах органів ліцензування);

4) рішення Експертно-апеляційної ради з питань ліцензування про необхідність проведення перевірки додержання певним органом ліцензування законодавства у сфері ліцензування;

5) доручення Кабінету Міністрів України.

Ураховуючи зазначене, законодавство України щодо ліцензування видів господарської діяльності у сфері енергетики потребує вдосконалення. Вважаємо, що в законі, у якому буде закріплено статус енергетичного регулятора (за пропозицією автора – у Законі про національні регуляторні комісії), потрібно закріпити перелік його ліцензійних повноважень. Так, повноваження щодо розроблення та затвердження ліцензійних умов мають належати саме енергетичному регулятору. Крім того з метою забезпечення незалежності енергетичного регулятора при здійсненні одного з основних видів регуляторних повноважень – ліцензійних повноважень – необхідно вилучити з нового Закону України про ліцензування вимогу про необхідність погодження ліцензійних умов та нормативно-правових актів енергетичного регулятора з питань ліцензування зі спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування, а також положення щодо контрольних повноважень спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування щодо реалізації ліцензійних повноважень енергетичного регулятора.

Список використаної літератури:

1. Коробкін В. В. Адміністративно-правове регулювання енергопостачання в Україні : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.В. Коробкін. – Запоріжжя, 2015. – 18 с.

2. Кишко О. Б. Проблемы и перспективы развития системы лицензирования в электроэнергетике / О. Б. Кишко // Теория и практика управления. – 2004. – № 1. – С. 52–55.

3. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 2 березня 2015 р. № 222-VIII // Відом. Верховної Ради. – 2015. – № 23. – Ст. 158.

4. Про природні монополії: Закон України від 20 квіт. 2000 р. № 1682-III // Відом. Верховної Ради. – 2000. – № 30. – Ст. 238.

5. Про електроенергетику: Закон України від 16 жовтня 1997 р. № 575/97-ВР // Офіційний вісник України. – 1997. – № 46. – С. 1.

6. Про електроенергетику: Закон України від 16 жовтня 1997 р. № 575/97-ВР // Офіційний вісник України. – 1997. – № 46. – С. 1.

7. Про ринок природного газу: Закон України від 9 квітня 2015 р. № 329–VIII // Відом. Верховної Ради. – 2015. – № 27. – Ст. 234.

8. Про засади функціонування ринку електричної енергії України : Закон України від 24 жовт. 2013 р. № 663-VII // Відом. Верховної Ради. – 2014. – № 22. – Ст. 781.

9. Про затвердження Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг : Указ Президента України від 10 верес. 2014 р. № 715/2014 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 74. – Ст. 2083.

Ващенко Ю. В. Ліцензування у сфері енергетики України крізь призму забезпечення незалежності енергетичного регулятора

Статтю присвячено правовим проблемам ліцензування діяльності у сфері енергетики України в контексті забезпечення незалежності енергетичного регулятора – Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. На підставі аналізу теоретичних підходів і законодавства України сформульовано пропозиції з удосконалення законодавства України щодо ліцензійних повноважень енергетичного регулятора.

Ключові слова: ліцензування, ліцензійне провадження, ліцензійні повноваження, ліцензійні умови, енергетичне регулювання, енергетичний регулятор.

Ващенко Ю. В. Лицензирование в сфере энергетики Украины через призму обеспечения независимости энергетического регулятора.

Статья посвящена правовым проблемам лицензирования деятельности в сфере энергетики Украины в контексте обеспечения независимости энергетического регулятора – Национальной комиссии, осуществляющей государственное регулирование в сферах энергетики и коммунальных услуг. На основании анализа теоретических подходов и законодательства Украины сформулированы предложения по усовершенствованию законодательства Украины относительно лицензионных полномочий энергетического регулятора.

Ключевые слова: лицензирование, лицензионное производство, лицензионные полномочия, лицензионные условия, энергетическое регулирование, энергетический регулятор

Стаття надійшла до друку 15 вересня 2015 р.

УДК 349.6 : 621.31

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ У СФЕРІ ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИКИ

Балюк Галина Іванівна,

доктор юридичних наук, професор, професор кафедри екологічного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, член-кореспондент НАПрН України;

Ковальчук Тетяна Григорівна,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри екологічного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Baliuk G.I., Kovalchuk T.G. Legislative Enforceability of Ecological Safety in the Electric Power Industry

The article examines the legislative enforceability as a component of the mechanism of environmental safety ensuring in the electric power industry. The authors analyze the types of negative impact of various power stations, in functioning of which is accompanied by environmental risk (except for nuclear power stations) that influences the quality of natural environment, human life and health.

The authors came to the conclusion that the relations of negative impact prevention of electric power industry objects on the natural environment quality and human life and health is properly regulated by the current legislation of Ukraine as well as the relations of elimination of negative consequences from the factors of natural and anthropogenic character in case of emergencies at electric power industry objects.

Key words: electric power industry, legislative enforceability of ecological safety, legal regulation of environment abusive activities.

Відносини щодо правового забезпечення екологічної безпеки з точки зору поняття та ознак зазначеної правової категорії, характеристики її структурних елементів, складових механізму правового забезпечення, особливостей правового забезпечення в різних сферах господарської діяльності були предметом досліджень таких науковців України та країн СНД, як В. Андрейцев, Г. Балюк, Н. Барабашова, С. Боголюбов, А. Бобкова, Л. Бондар, В. Бредіхіна, І. Бригадир, М. Бринчук, Ю. Власенко, А. Гетьман, Т. Григор'єва, В. Гордєєв, А. Євстигнєєв, Н. Ільїна, О. Колбасов, В. Костицький, М. Краснова, Т. Ковальчук, К. Кондратьєва, Ю. Краснова, О. Кронда, І. Кирєєва, Т. Лісова, Л. Лейба, Н. Максименцева, Н. Малишева, Д. Санников, М. Черкашина, Ю. Шемшученко, М. Шульга, М. Фролов та ін.

У той же час на сьогодні бракує комплексного дослідження законодавчого регулювання забезпечення екологічної безпеки в такій важливій галузі економіки, як електроенергетика, яку визнано на законодавчому рівні однією з екологічно небезпечних галузей промисловості [1].

Завданнями цього дослідження є аналіз політико-правових документів і чинних законів України щодо забезпечення екологічної безпеки у сфері енергетики, виявлення прогалин правового регулювання та внесення пропозицій щодо їх усунення.

Поняття «енергетика» як у спеціальній літературі, так і на законодавчому рівні розглядається як синонім словосполучення «паливно-енергетичний комплекс» і розкривається як галузь (сектор) економіки, до якої входять суб'єкти господарювання, діяльність яких пов'язана з розвідуванням, видобуванням, переробкою, виробництвом, зберіганням, транспортуванням, переданням, розподілом, торгівлею, збутом чи продажем енергетичних продуктів (енергоносіїв) – палива, електричної та теплової енергії [2; 3, с. 7].

Основними складовими паливно-енергетичного комплексу України (ПЕК) є видобувна промисловість – вугільна, нафтова, нафтопереробна, газова промисловість та електроенергетика (теплові, атомні, вітрові, сонячні та гідроелектростанції, а також підприємства передання та розподілу енергії).

Основою електроенергетики України є Об'єднана електроенергетична система (ОЕС), яка здійснює централізоване електрозабезпечення внутрішніх споживачів і, взаємодіючи з енергосистемами сусідніх держав, забезпечує експорт та імпорт електроенергії. Централізоване виробництво електричної енергії в ОЕС України здійснюють зокрема 14 найпотужніших теплових і 8 гідравлічних електростанцій, які входять до складу шести державних і приватних акціонерних енерго генерувальних компаній [4].

Діяльність у сфері електроенергетики, як господарська, пов'язана з використанням природних ресурсів – земель, атмосферного повітря, вод, зокрема і шляхом відведення в навколишнє природне середовище забруднювальних речовин (викидів та скидів), здійсненням фізичних впливів, розміщенням відходів виробництва тощо. Зазначене зобов'язує відповідні підприємства запроваджувати заходи щодо охорони атмосферного повітря, земель, водних об'єктів, дотримуватись інших вимог природоохоронного законодавства та здійснювати свою діяльність з урахуванням екологічних нормативів. Уст. 33 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» йдеться про встановлення гранично припустимих викидів і скидів у навколишнє природне середовище забруднювальних хімічних речовин та рівнів припустимого шкідливого впливу на нього фізичних факторів, які є обов'язковими зокрема для енергогенерувальних об'єктів та об'єктів передання електричної енергії.

В оновленій Енергетичній стратегії України на період до 2030 року, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 липня 2013 року № 1071-р, підтверджено, що характерною рисою зазначеного вище

шкідливого впливу є його багатоплановість (одночасний вплив на різні елементи навколишнього середовища), розмаїтість характеру впливу (від механічних змін ландшафту до радіоактивного забруднення), а також масштаб (негативні ефекти виявляються не тільки на регіональному, але й на глобальному рівні) [2].

Зазначені та інші техногенні впливи в спеціальній юридичній літературі розглядаються як екологічні ризики, що є ознакою екологічно небезпечних видів діяльності [5; 6].

Залежно від виду електростанції прийнято виділяти й види техногенних впливів, у яких присутній екологічний ризик. Так, негативним впливом теплоелектростанцій на складові навколишнього природного середовища та життя і здоров'я людей є: 1) викиди забруднювальних речовин і парникових газів (наприклад, залежно від початкового складу палива ТЕС продукти згорання, що викидаються в атмосферу, містять оксиди азоту, оксиди вуглецю, оксиди сірки, вуглеводні, водяну пару води та інші речовини в твердому, рідкому й газоподібному стані, які є головними забруднювачами довкілля [7, с. 259]. Зокрема зазначимо, що станом на 2010 рік викиди пилу, оксидів сірки й азоту тепловими станціями України кількаразово перевищували відповідні норми розвинених країн [2]); 2) погіршення видимості атмосфери; 3) запиленість атмосферного повітря; 4) випадання осадів і кислотних дощів; 5) руйнування озонового шару, 6) вплив шуму об'єктів теплоенергетики на навколишнє природне середовище;7) забруднення підземних і поверхневих вод золошлаковими відходами [8, с. 118-126], значний негативний вплив стічних вод ТЕС на гідрологічний та гідрохімічний режим природних водних об'єктів [9].

Негативний вплив великої гідроенергетики на навколишнє природне середовище виявляється зокрема: 1) у підтопленні значних площ земель поблизу ГЕС та їх подальшому заболоченні; 2) у зміні мікроклімату прилеглих територій; 3) у негативному впливі водосховищ зі значною площею дзеркал на атмосферні процеси; 4) у ризику катастрофічних наслідків при аварійному прориві греблі [10, с. 92]: багатометрова проривна хвиля води зможе пройти значну відстань униз річкою, руйнуючи й затоплюючи всі прибережні споруди та поселення. Так, розрахунки свідчать, що в разі руйнування греблі Дністровської ГЕС-1 більша частина міста Могилів-Подільський, що розташоване нижче за течією, опиниться під водою [11, с. 23].

Негативний вплив ліній електропередач виявляється у шкідливому впливі на людей електромагнітних полів ліній електропередач надвисокої напруги [12, с. 242-246].

Ці негативні впливи, що зумовлені зокрема недотриманням підприємствами режиму експлуатації пилогазоочисного обладнання, нездійсненням заходів зі зниження обсягу викидів забруднювальних речовин до встановлених нормативів, низькими темпами впровадження новітніх технологій тощо [2], відбуваються щоденно в режимі їх нормальної експлуатації. Але за умови настання серйозних пошкоджень (сильний землетрус, аварія, терористичний акт, воєнні дії) енергогенерувальні об'єкти

завдають значної шкоди як навколишньому природному середовищу, так і здоров'ю людей. Так, у повідомленні Національного екологічного центру України для УНІА зазначено, що «пожежа на Вуглегірській тепловій електростанції (ТЕС) 29-30 березня 2013 року, що виникла через загоряння вугільного пилу, є техногенною катастрофою з довгостроковими негативними наслідками як для навколишнього середовища, так і для людей, оскільки в атмосферу потрапила величезна кількість токсичних речовин, включаючи важкі метали, сполуки сірки та органічні речовини, які не розкладаються в природі, а накопичуються в ґрунтах» [13].

Отже, екологічний ризик від негативного впливу зазначених вище електростанцій та ліній електропередач на складові навколишнього природного середовища та життя і здоров'я людей виявляється через забруднення атмосферного повітря хімічними речовинами та фізичними факторами, забруднення водних об'єктів хімічними речовинами ТЕС; забруднення земельних ділянок золошлаковими відходами ТЕС.

Зазначені та інші чинники стали підставами визнання на законодавчому рівні енергетики однією з екологічно небезпечних галузей промисловості [1] та віднесення до Переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 р. № 808, зокрема таких об'єктів: 1) у сфері теплової енергетики – теплових електростанцій (ТЕС, ТЕЦ); 2) у сфері гідроенергетики – гідроелектростанції на річках незалежно від їх потужності (включаючи малі гідроелектростанції); гідроакумулювальні електростанції (ГАЕС); 3) електричні лінії (повітряні, кабельні) та підстанції напругою 330 кВт і більше [14].

З метою попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я і життя людей від зазначених об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, державою здійснюється комплекс взаємопов'язаних політичних, економічних, технічних, організаційних, державно-правових та інших заходів. Надійним засобом гарантування екологічної безпеки в електроенергетиці України має стати механізм її правового забезпечення, який з урахуванням підходів, вироблених у спеціальний юридичній літературі [15, с. 87-100], включає такі складові:

1) законодавче забезпечення екологічної безпеки в електроенергетиці; 2) організаційно-структурне забезпечення екологічної безпеки в електроенергетиці; 3) функціонально-правове забезпечення екологічної безпеки в електроенергетиці; 4) економічний механізм забезпечення такої безпеки; 5) юридична відповідальність як засіб забезпечення екологічної безпеки в електроенергетиці.

Розглянемо таку складову зазначеного механізму, як законодавче забезпечення екологічної безпеки в сфері електроенергетики, що представлена системою політико-правових документів та нормативно-правових актів різної юридичної сили. Так, у Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. у розділі VII «Екологічна безпека»

зафіксовано положення про те, що Україна дбає про екологічну безпеку громадян, про генофонд народу, його молодого покоління та має право заборонити будівництво та припинити функціонування будь-яких об'єктів, які спричиняють загрозу екологічній безпеці [16].

Засади забезпечення екологічної безпеки містяться в нормах Конституції України, де закріплено положення про те, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека є найвищою соціальною цінністю (ст. 3); право кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди (ст. 50). Зазначеному праву кореспондує обов'язок держави щодо забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України (ст. 16) [17].

Законом України від 21 грудня 2010 року затверджено документ політико-правового характеру – Основні засади (Стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року (далі – Стратегія) [1].

У Загальних положеннях Стратегії зазначено, що антропогенне й техногенне навантаження на навколишнє природне середовище в Україні кількаразово перевищує відповідні показники в розвинутих країнах світу. Значною мірою це зумовлено забрудненням навколишнього природного середовища внаслідок провадження виробничої діяльності, зокрема підприємствами паливно-енергетичного комплексу. Так, за даними державної статистичної звітності 2009 року, основними забруднювачами атмосферного повітря є підприємства електро- і теплоенергетики, на які припадає 40 відсотків загального обсягу викидів забруднювальних речовин [1]. До таких речовин, що переважно викидаються в атмосферне повітря, належать оксид азоту, оксид вуглецю, діоксид та інші сполуки сірки, пил.

Серед причин, що зумовлюють незадовільний стан якості атмосферного повітря в населених пунктах, названі поряд з іншими такі, як недотримання підприємствами режиму експлуатації пилогазоочисного обладнання, нездійснення заходів зі зниження обсягу викидів забруднювальних речовин до встановлених нормативів, низькі темпи впровадження новітніх технологій.

У Стратегії зазначено, що природоохоронні аспекти не набули широкого відображення в галузевих економічних політиках. Запровадження новітніх екологічно чистих технологій та поширення найкращого досвіду є надто повільним. Відтак у Стратегії виділено шляхи впровадження сучасної секторальної екологічної політики, що реалізується в країнах Західної та Центральної Європи: 1) інтеграція екологічної політики до галузевих політик, 2) обов'язкове врахування екологічної складової при складанні стратегій, планів і програм розвитку України, 3) упровадження екологічного управління на підприємствах, 4) екологізація господарської діяльності. З урахуванням зазначеного у Стратегії виділено стратегічні цілі та завдання для їх виконання.

У межах досягнення стратегічної мети 2 «Поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки» передбачено зокрема

завдання щодо оптимізації структури енергетичного сектору національної економіки шляхом збільшення обсягу використання енергетичних джерел з низьким рівнем викидів двоокису вуглецю до 2015 року на 10% і до 2020 року – на 20%, а також забезпечення скорочення обсягу викидів парникових газів відповідно до задекларованих Україною міжнародних зобов'язань, зокрема в рамках Кіотського протоколу до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату.

Для виконання мети 4 «Інтеграція екологічної політики та вдосконалення системи інтегрованого екологічного управління» виділено такі завдання, зокрема і для сфери електроенергетики: 1) упровадження систем екологічного управління та підготовка державних цільових програм з екологізації окремих галузей національної економіки, що передбачають технічне переоснащення, запровадження енергоефективних і ресурсозбережних технологій, маловідходних, безвідходних та екологічно безпечних технологічних процесів; 2) схвалення 2012 року Концепції впровадження в Україні більш чистого виробництва та затвердження до 2015 року відповідної стратегії та національного плану дій. Зокрема зазначимо, що за станом на червень 2015 року лише розроблено та оприлюднено на офіційному сайті Міністерства екології та природних ресурсів України проект Концепції впровадження в Україні більш чистого виробництва [18];

3) розроблення до 2015 року методології визначення ступеня екологічного ризику, зумовленого виробничою діяльністю екологічно небезпечних об'єктів. Зазначимо, що за станом на червень 2015 року на офіційному сайті Державної служби України з надзвичайних ситуацій оприлюднено лише проект Концепції управління ризиками надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру [19].

Необхідність розроблення комплексної довгострокової програми для реалізації курсу на зниження негативного впливу об'єктів електроенергетики на довкілля передбачено в Енергетичній стратегії України на період до 2030 року, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 липня 2013 року № 1071 [2]. Серед напрямків такої програми в електроенергетиці та теплоенергетиці виділено зокрема: 1) зниження викидів забруднювальних речовин (пилу, оксидів сірки й азоту) за рахунок обов'язкового оснащення енергогенерувальних об'єктів (ТЕС, ТЕЦ і котелень) пилогазоочисним устаткуванням із метою доведення питомих викидів до рівня європейських нормативів (зокрема зазначимо, що 2010 року Україна ратифікувала Протокол про приєднання до Договору про створення Енергетичного співтовариства, у рамках якого взяла на себе зобов'язання відповідати нормам Директиви 2001/80/ЄС зі зниження викидів забруднювальних речовин (пилу, оксидів сірки й азоту) великими паливоспалювальними установками до 31.12.2017 р. [2]); 2) скорочення викидів діоксиду вуглецю на одиницю вироблюваної енергії за рахунок підвищення коефіцієнту корисної дії (ККД) станцій; 3) стимулювання утилізації золошлакових відходів,

а також використання золи та шлаків як вторинної сировини для різних секторів економіки.

Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 схвалено Стратегію сталого розвитку «Україна-2020», де в розділі 2 «Мета реалізації Стратегії та вектори руху» у межах «вектору розвитку» передбачено забезпечення стійкого зростання економіки екологічно невиснажливим засобом. У межах «вектору безпеки» зазначено, що особливу увагу потрібно приділити безпеці життя та здоров'я людини, що неможливо безбезпечного стану довкілля [20].

Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року визначено загальні засади забезпечення екологічної безпеки людей, додержання нормативів шкідливих впливів на навколишнє природне середовище при плануванні, будівництві та експлуатації енергогенерувальних підприємств, удосконаленні чинних і впровадженні нових технологічних процесів та устаткування. При цьому мають передбачатися вловлювання, утилізація, знешкодження шкідливих речовин і відходів або повна їх ліквідація (ч.1 ст. 51). Законом передбачається, що підприємства, діяльність яких пов'язана зі шкідливим впливом на навколишнє природне середовище незалежно від часу введення їх у дію, мають бути обладнані спорудами, устаткуванням і пристроями для очищення викидів і скидів або їх знешкодження, зменшення впливу шкідливих факторів, а також приладами контролю за кількістю і складом забруднювальних речовин і за характеристиками шкідливих факторів (ч. 2 ст. 51), та відповідно забороняється введення в дію підприємств, споруд та інших об'єктів, на яких не забезпечено в повному обсязі додержання всіх екологічних вимог і виконання заходів, передбачених у проектах на будівництво та реконструкцію (розширення та технічне переоснащення).

Зазначеним законом закріплюються також екологічні вимоги щодо охорони навколишнього природного середовища і здоров'я людини від електромагнітного та іншого шкідливого впливу фізичних факторів (ст. 54) та від забруднення відходами виробництва (ст. 55).

Значна частина норм про екологічну безпеку містяться в Законі України «Про охорону атмосферного повітря» від 16 жовтня 1992 року (у редакції Закону від 21 червня 2001 року) [22]. Законом установлено вимоги до нормативів гранично допустимих викидів забруднювальних речовин стаціонарних джерел (ст. 7); закріплено додаткові обов'язки підприємств, які здійснюють викиди забруднювальних речовин в атмосферне повітря, зокрема: а) обов'язок здійснювати інструментально-лабораторні вимірювання параметрів викидів забруднювальних речовин; б) обов'язок забезпечувати розроблення методик виконання таких вимірювань, що враховують специфічні умови викиду забруднювальних речовин; в) своєчасно і в повному обсязі сплачувати екологічний податок (ст. 10); заходи регулювання викидів найбільш поширених і небезпечних забруднювальних речовин в атмосферне повітря стаціонарних джерел (ст. 11); регулювання рівнів впливу фізичних факторів на стан атмосферного повітря (ст. 12); заходи

щодо відвернення і зниження виробничих шумів (ст. 21) тощо.

Згідно із Законом України «Про електроенергетику» від 10 жовтня 1997 року [23] одним із принципів державної екологічної політики в цій сфері є підвищення ролі екологічної безпеки об'єктів енергетики (ст. 5). Закон зобов'язує підприємства електроенергетики додержуватися вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, нести відповідальність за його порушення, здійснювати технічні та організаційні заходи, спрямовані на зменшення шкідливого впливу об'єктів електроенергетики на навколишнє природне середовище (ч.1 ст. 20). Законом установлено, що в разі порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища рішення про обмеження, тимчасову заборону (зупинення) чи припинення діяльності електричних станцій, магістральних та міждержавних електричних мереж приймається Кабінетом Міністрів України (ч. 2 ст. 20).

Для забезпечення безпеки населення, що мешкає в районі розташування об'єктів електроенергетики, вказаним вище Законом передбачено встановлення санітарно-захисних зон, розміри та порядок використання яких визначаються в нормативно-правових актах і проектах цих об'єктів, затверджених у встановленому порядку (ч. 4 ст. 20).

Установлення охоронних та санітарно-захисних зон об'єктів енергетики передбачено також Земельним кодексом України (ст. ст. 114, 112) [24], Законом України «Про охорону земель» від 16 червня 2003 року (ст. 44) [25], Законом України «Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів» від 9 липня 2010 року [26]. Згідно з останнім охоронна зона об'єктів енергетики – це зона вздовж повітряних і кабельних ліній електропередачі, навколо електростанцій, трансформаторних підстанцій, розподільних пунктів та пристроїв і магістральних теплових мереж, споруд альтернативної енергетики тощо для забезпечення нормальних умов їх експлуатації, запобігання ушкодженню, а також для зменшення їх негативного впливу на людей, суміжні землі, природні об'єкти та довкілля (ст. 22); санітарно-захисна зона об'єктів енергетики встановлюється для захисту населення від шкідливого впливу електричних полів, спричиненого певною їх напругою (ст. 21).

Загальні засади забезпечення екологічної безпеки визначено також Законом України «Про альтернативні джерела енергії» від 20 лютого 2003 року [27]. Згідно зі ст. 12 зазначеного Закону протиаварійний захист і забезпечення екологічної безпеки при використанні альтернативних джерел енергії здійснюється шляхом: 1) запобігання аварійним ситуаціям і ліквідації їх наслідків на об'єктах альтернативної енергетики за рахунок додержання вимог і правил, установлених відповідно до державних стандартів; 2) створення умов для розвитку, підвищення технічного рівня, безпечної експлуатації та охорони об'єктів альтернативної енергетики згідно із законодавством.

Водним кодексом України від 6 червня 1995 року [28] установлено як загальні обов'язки гідроенергетичних підприємств (як спеціальних

водокористувачів) (ст. 44), так і спеціальні обов'язки щодо дотримання екологічних вимог, установлених правил експлуатації водосховищ, режимів накопичення та спрацювання запасів води, режимів коливань рівня у верхньому і нижньому б'єфах та пропускання води через гідровузли (ч. 4 ст. 66, ст. ст. 76-78), а також загальний порядок установлення водоохоронних зон навколо водосховищ гідроелектростанцій (ст. 87). Згідно зі ст. 70 Водного кодексу України скидання стічних вод у водні об'єкти припускається лише за умови наявності нормативів гранично припустимої концентрації та встановлених нормативів гранично припустимого скидання забруднювальних речовин.

Однією зі сфер впливу енергогенерувальних об'єктів, зокрема ТЕС, на навколишнє природне середовище і здоров'я людей є розміщення відходів виробництва – золи та шлаків (шлаконакопичувачів), які забруднюють поверхневі та підземні води, погіршують стан атмосферного повітря, забруднюють або засмічують земельні ділянки [29].

З метою попередження погіршення екологічної обстановки в місцях розміщення таких відходів ТЕС мають виконувати екологічні вимоги, передбачені законодавством про відходи. Так, Законом України «Про відходи» від 5 березня 1998 року [30] передбачено такі обов'язки суб'єктів господарської діяльності у сфері поводження з відходами: 1) зменшувати обсяги утворення відходів; 2) визначати склад і властивості відходів, що утворюються, а також ступінь небезпечності відходів для навколишнього природного середовища та здоров'я людини відповідно до нормативно-правових актів, затверджених Мінприроди та МОЗ; 3) на основі матеріально-сировинних балансів виробництва виявляти і вести первинний облік кількості, типу і складу відходів, що утворюються, збираються, зберігаються, обробляються, утилізуються, знешкоджуються та видаляються, і подавати щодо них статистичну звітність у встановленому порядку; 4) не припускати зберігання та видалення відходів у несанкціонованих місцях чи об'єктах; 5) здійснювати контроль за станом місць чи об'єктів розміщення власних відходів (ст. 17), заходи і вимоги щодо запобігання або зменшення утворення відходів та екологічно безпечного поводження з ними (ст. ст. 31-33).

Норми щодо екологічної безпеки у сфері електроенергетики містяться також в інших законах, зокрема «Про екологічну експертизу» від 9 лютого 1995 року (ст. ст. 5-8, 14, 15, 34-37, 39) [31], «Про забезпечення санітарного і епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 року (ст. ст. 13-15, 22, 24, 34) [32], «Про регулювання містобудівної діяльності від 17 лютого 2011 року (ст. 31) [33], «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 1 червня 2000 року (п. 6. ст. 9) [34], «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» від 19 травня 2011 року (п.п. 30, 32, 40, 70, 121 Переліку тощо) [35].

Спеціальні вимоги щодо забезпечення екологічної безпеки в галузі електроенергетики визначеної Законі України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» від 18 січня 2001 року [36]. Згідно із Законом об'єкт

підвищеної небезпеки розглядається як об'єкт, на якому використовуються, виготовляються, переробляються, зберігаються або транспортуються одна або кілька небезпечних речовин чи категорій речовин у кількості, що дорівнює або перевищує нормативно встановлені порогові маси, а також інші об'єкти як такі, що відповідно до Закону є реальною загрозою виникнення надзвичайної ситуації техногенного та природного характеру.

Законом визначено повноваження органів загальної та спеціальної компетенції у сфері діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки (ст. ст. 4-7); обов'язки суб'єктів господарської діяльності щодо:1) ідентифікації об'єкта підвищеної небезпеки (ст. 9); 2) розроблення декларації безпеки (ст. 10); 3) розроблення та затвердження плану локалізації та ліквідації аварій для кожного об'єкта підвищеної небезпеки, який вони експлуатують або планують експлуатувати (ст. 11); 4) забезпечення експлуатації об'єктів підвищеної небезпеки з додержанням мінімально можливого ризику; вжиття заходів, спрямованих на запобігання аваріям, обмеження і ліквідацію їх наслідків та захист людей і довкілля від їх впливу; повідомлення про аварію, що сталася на об'єкті підвищеної небезпеки, і заходи, вжиті для ліквідації її наслідків, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування та населення (ст. 8).

Зазначені вище положення законів щодо екологічної безпеки у сфері електроенергетики деталізовані на підзаконному рівні.

Аналіз наведених вище політико-правових документів та чинних законів України дає можливість зробити висновок, що в цілому чинним законодавством України належним чином врегульовано відносини як щодо попередження негативного впливу об'єктів електроенергетики на стан навколишнього природного середовища та життя і здоров'я людей, так і щодо ліквідації негативних наслідків у разі виникнення екологічної небезпеки на об'єктах електроенергетики від дії факторів природного та техногенного походження. Разом із цим доцільно зазначити, що найголовнішим пріоритетним стратегічним напрямком забезпечення екологічної безпеки у сфері енергетики України має бути мінімізація споживання енергії. Основні шляхи досягнення такого завдання, на думку фахівців, загальновідомі – зміни в законодавстві, унормуванні енерговикористання, у системі управління в цій сфері суспільних відносин, створення механізмів прозорості та відкритості державної енергетичної політики, контроль і відповідальність за виконанням вимог законодавства щодо забезпечення екологічної безпеки в енергетичній сфері.

З урахуванням зазначеного заслуговує на підтримку розроблення та оприлюднення Національним інститутом стратегічних досліджень при Президентові України проекту Енергетичної стратегії України на період до 2035 року (Біла книга Енергетичної політики України «Безпека та конкурентоспроможність») [37], оскільки чинна Енергетична стратегія України на період до 2030 року приймалася кулуарно, не обговорювалася, не проходила екологічної експертизи, не приймалася Верховною Радою України, а була

схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 липня 2013 року № 1071-р. Звертає увагу на себе той факт, що при розробленні чинної Енергетичної стратегії України на період до 2030 року не бул овзято до уваги важливі положення вітчизняного законодавства. Йдеться, зокрема, про вимоги, закріплені уст. 51 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» про те, що проекти господарської та іншої діяльності мусять мати матеріали оцінювання її впливу на навколишнє середовище і людей. Розробники чинної Енергетичної стратегії обрали «комфортний» шлях її реалізації без контролю та оцінювання наміченої діяльності, без урахування стану довкілля на регіональному та державному рівнях. Таким чином, оцінювання впливу на навколишнє середовище (ОВНС) задіяне не в процесі прийняття господарських рішень, а на стадії підготовки частини контрольної чи проектної документації. Це свідчить про те, що згідно з вітчизняним законодавством ОВНС жорстко включена до процесу проектування для реалізації прийнятого рішення про розгортання господарської діяльності, зокрема у сфері енергетики. Тобто ОВНС здійснюється для контролю вже прийнятих рішень, а не відповідно до вимог законодавства щодо взаємодії з громадськістю в процесі проведення ОВНС; крім того на різних етапах інвестиційного процесу введено ненормативні словосполучення (категорії) дорадче опитування, консультативний референдум тощо.

Актуальність зазначених положень відображена у проекті Енергетичної Стратегії на період до 2035 року, відповідно до Додатку 3 якого («Дорожня карта») реалізації Стратегії в межах мети 4 «Екологічно прийнятний рівень впливу енергетики на довкілля» виділена підмета 4.1 «Зниження негативного впливу паливно-енергетичного комплексу на довкілля», де в межах першого етапу (до 2020 року) передбачено:

– по-перше, серед запровадження заходів обмеження впливу енергетики на навколишнє середовище – оцінювання впливу на навколишнє середовище певних державних і приватних проектів;

– по-друге, запровадження нормативно-правових актів з питань здійснення стратегічної екологічної оцінки (СЕО) як інструменту вдосконалення процесів планування в цілому та інтеграції екологічних аспектів у політику, плани і програми діяльності суб'єктів господарювання та органів державної влади [37].

Список використаних джерел:

1. Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» від 21.12. 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.

2. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2030 року» від 14 липня 2013 року № 1071-р // http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0002120-13/paran3#n3

3. Энергетика: история, настоящее и будущее. От огня и воды к електричеству / авт. кол.: В. И. Бондаренко, Г. Б. Варламов и др. – Киев, 2011. – 264 с.

4. Сайт Вікіпедія – Вільна енциклопедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : uk.wikipedia.org/wiki/%D0%95%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%

80%D0%BE%D0%B5%D0%BD%D0%B5%D1%80%D0%B3%D0%B5%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8

5. Андрейцев В. І. Право екологічної безпеки : навч. та наук.-практ. посіб. / Андрейцев В. І. – К.: Знання-Прес, 2002. – 332 с.

6. Фролов М. О. Правові аспекти екологічного ризику: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.06 / Фролов М. О.– К.: КНУ ім. Т. Шевченка, 2001. – 18 с.

7. Маляренко В. А. Енергетика і навколишнє середовище / Маляренко В. А.– Х.: Вид-во «САГА», 2008. – 364 с.

8. Маляренко В. А. Влияние теплоэнергетики на окружающую среду / Маляренко В. А. Энергетика: история, настоящее и будущее. Электроэнергетика и охрана окружающей среды. Функционирование энергетики в современном мире. – Киев, 2011. – 393 с.

9. Чобан А. Оцінка впливу стічних вод ТЕС на природні водні об'єкти / А. Ф. Чобан, с. Я.Чобан // Екологія довкілля та безпека життєдіяльності. – 2008. – № 4. – С. 52–58.

10. Дегтяренко О. Г. Доцільність розвитку малої гідроенергетики в Україні / Дегтяренко О. Г., Шашков С. В. // Вісник Сумського державного університету. Серія Економіка, 2010. – № 1. – С. 89–96.

11. Вінклер І. А. Екологічна безпека джерел енергії. Від традиційних до сучасних і перспективних : навчальний посібник / Вінклер І. А., Тевтуль Я. Ю. – Львів: «Новий світ-2000», 2013. – 277 с.

12. Сулейманов В. Н. Экологические аспекты воздействия электрических полей линий электропередач сверхвысокого напряжения на окружающую среду/ Сулейманов В. Н. Энергетика: история, настоящее и будущее. Электроэнергетика и охрана окружающей среды. Функционирование энергетики в современном мире. – Киев, 2011. – 393 с.

13. Повідомлення Національного екологічного центру України для УНІАН [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://economics.unian.ua/energetics/772470-avariya-na-vuglegirskiy-tes-matime-dovgostrokovi-negativni-naslidki-ekologi.html

14. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку» від 28 серпня 2013 р. № 808 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 87. – Ст. 3221.

15. Андрейцев В. І. Екологічне право: курс лекцій : навч. посіб. для юрид. фак. вузів / Андрейцев В. І.– К.: Вентурі, 1996. – 208 с.

16. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.

17. Конституція України, прийнята 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

18. Проект Концепції впровадження в Україні більш чистого виробництва // Офіційний сайт Міністерства екології та природних ресурсів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.menr.gov.ua/public/discussion/archive/1808-proekt-rozporiadzhennia-kabinetu-ministriv-ukrainy-pro-skhvalennia-kontseptsii-vprovadzhennia-v-ukraini-bilsh-chystoho-vyrobnytstva-rozroblenyi-departamentom-na-vykonannia-zakonu-ukrainy-pro-osnovni-zasady-stratehiiu-derzhavnoi-ekolohichnoi-polityky-ukrai

19. Проект Концепції управління ризиками надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру // Офіційний сайт Державної служби України з надзвичайних ситуацій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mns.gov.ua/content/education_kurns.html

20. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку »Україна – 2020» від 12 січня 2015 року № 5/2015 // Урядовий кур'єр. – 15 січня 2015 року.

21. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від

25 червня 1991 року // Відомості Верховної ради УРСР. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

22. Закон України «Про охорону атмосферного повітря» від 16 жовтня 1992 року (в редакції Закону від 21 червня 2001 року) // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 252.

23. Закон України «Про електроенергетику» від 10 жовтня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 1. – Ст. 1.

24. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3. – Ст. 27.

25. Закон України «Про охорону земель» від 16 червня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 349.

26. Закон України «Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів» від 9 липня 2010 року // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 1. – Ст. 1.

27. Закон України «Про альтернативні джерела енергії» від 20 лютого 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 24. – Ст. 155.

28. Водний кодекс України від 6 червня 1995 року // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.

29. Згідно з Класифікатором відходів ДК 005-96, затвердженим наказом Державного комітету України по стандартизації, метрології та сертифікації від 29 лютого 1996 року № 89, зі змін. і доп. зола та шлаки належать до відходів, як новоутворені речовини та їх суміші, утворені в термічних, хімічних та інших процесах і які не є метою даного виробництва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dovidnyk.in.ua/directories/dkkv

30. Закон України «Про відходи» від 5 березня 1998 року // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 36. – Ст. 242.

31. Закон України «Про екологічну експертизу» від 9 лютого 1995 року //Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 8. – Ст. 54.

32. Закон України «Про забезпечення санітарного і епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.

33. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 року // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 34. – Ст. 343.

34. Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 1 червня 2000 року // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.

35. Закон України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» від 19 травня 2011 року // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 47. – Ст. 532.

36. Закон України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» від 18 січня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 15. – Ст. 73.

37. Проект Енергетичної стратегії України на період до 2035 року (Біла книга Енергетичної політики України «Безпека та конкурентоспроможність») // Офіційний сайт Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : niss.gov.ua/public/File/2014_nauk_an_rozrobku/Energy%20Strategy%202035.pdf

Балюк Г. І., Ковальчук Т. Г. Законодавче забезпечення екологічної безпеки у сфері електроенергетики

У статті досліджується така складова механізму забезпечення екологічної безпеки в електроенергетиці, як законодавче забезпечення, аналізуються види негативних впливів різних видів електростанцій, у роботі яких присутній

екологічний ризик (крім атомних електростанцій), на стан навколишнього природного середовища та життя і здоров'я людей.
Зроблено висновок, що в цілому чинним законодавством України належним чином врегульовано відносини як щодо попередження негативного впливу об'єктів електроенергетики на стан навколишнього природного середовища та життя і здоров'я людей, так і щодо ліквідації негативних наслідків у разі виникнення екологічної небезпеки на об'єктах електроенергетики від дії факторів природного та техногенного походження. Однак при розробленні чинної Енергетичної стратегії України на період до 2030 року не було взято до уваги важливі положення вітчизняного законодавства про те, що проекти господарської та іншої діяльності мусять мати матеріали оцінювання її впливу на навколишнє середовище і людей (ст. 51 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»), що є суттєвою прогалиною та потребує належного правового врегулювання.

Ключові слова: електроенергетика, законодавче забезпечення екологічної безпеки; правове регулювання екологічно-небезпечної діяльності.

Балюк Г. И., Ковальчук Т. Г. Законодательное обеспечение экологической безопасности в сфере электроэнергетики

В статье исследуется такая составляющая механизма обеспечения экологической безопасности в электроэнергетике, как законодательное обеспечение; анализируются виды негативного влияния различных видов электростанций, в работе которых присутствует экологический риск (кроме атомных электростанций), на состояние окружающей природной среды и жизнь и здоровье людей.
Обоснованы выводы о том, что в целом действующим законодательством Украины надлежащим образом урегулированы отношения по поводу как предупреждения негативного влияния объектов электроэнергетики на состояние окружающей природной среды и жизнь и здоровье людей, так и относительно ликвидации негативных последствий в случае возникновения экологической опасности на объектах электроэнергетики от действия факторов природного и техногенного характера. Однако при разработке действующей Энергетической стратегии Украины на период до 2030 года не были взяты во внимание важные положения отечественного законодательства о том, что проекты хозяйственной и другой деятельности должны иметь материалы оценки ее влияния на окружающую среду и людей (ст. 51 Закона Украины «Об охране окружающей природной среды»), что является существенным пробелом и требует надлежащего правового регулирования.

Ключевые слова: электроэнергетика, законодательное обеспечение экологической безопасности; правовое регулирование экологически опасной деятельности.

Стаття надійшла до друку 26.06.2015 р.

УДК 347.73

ПРО НЕОБХІДНІСТЬ ВИКЛАДАННЯ ФІНАНСОВО-ПРАВОВИХ ДИСЦИПЛІН У ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДАХ ЗІ СПЕЦИФІЧНИМИ УМОВАМИ НАВЧАННЯ, ЩО ЗДІЙСНЮЮТЬ ПІДГОТОВКУ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ

Пожидаєва Марія Анатоліївна,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри господарсько-правових дисциплін навчально-наукового інституту права та психології Національної академії внутрішніх справ

Pozhydaeva M. On the necessity of teaching financial-legal disciplines in the institutions of higher education with specific academic conditions for police training

This article substantiates author's opinion about the necessity of teaching financial-legal disciplines in the institutions of higher education with specific academic conditions for police training. It analyses scientific papers and regulatory legal acts, that indicate a requirement of financial-legal knowledge for development of financial legal consciousness for future police officers.

The emphasis has been devoted to the main powers of the police, provided for by the Law of Ukraine "On the National Police». Because good mastering as administrative-legal and criminal-legal knowledge, as financial-legal knowledge, in educational process will contribute to full realization of these powers by future police officers.

Financial-legal disciplines (Financial Law, Tax Law, Exchange Law, Banking Law)help students, cadets to define the subject-matter of financial, tax, banking legal relations, which may bedamaged by offenses. Materials of these disciplines have to prepare future police officers to orientation in a huge number of financial regulatory legal acts, which are constantly changing.

Learning the basics of the current banking, financial, tax, exchange and economic legislation enables better understanding and mastering such fundamental disciplines as Criminal Law, Administrative Law, Criminal Investigation Technique, forms a more perfect legal thinking in students, cadets. That's all need for effective practical activity of police officers in prevention, detection and suppression of criminal, administrative offenses in banking, financial, tax, economic area, also in conducting pretrial investigation.

Key words: financial-legal disciplines, Financial Law, Tax Law, Banking Law, institutions of higher education with specific academic conditions.

З метою реформування органів внутрішніх справ було розроблено та розглянуто законопроекти «Про органи внутрішніх справ», «Про Національну поліцію». Закон України «Про Національну поліцію» у цілому набере чинності через три місяці з дня, наступного за днем його опублікування (06.08.2015 – дата опублікування в офіційному виданні Верховної Ради України «Голос України»), крім окремих його положень, які набирають чинності в подальшому [1]. Наприклад, щодо поліцейських підрозділів патрульної поліції в місті Києві цей Закон набирає чинності з дня його опублікування. А щодо поліцейських підрозділів патрульної поліції в містах Одесі та Львові – з 20 серпня 2015 року.

Згідно з означеним Законом одними з основних завдань Національної поліції є забезпечення громадської безпеки та публічного порядку; охорона та захист прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидія злочинності.

У сучасній юридичній літературі під публічним порядком розуміють урегульовану правовими нормами систему суспільних відносин, які забезпечують нормальні умови для життєдіяльності в державі та гарантують громадську безпеку і спокій, недоторканність життя, здоров'я громадян, захист їх честі і гідності, прав власності. Як відомо, складовою змісту публічного порядку є громадська безпека, яка також ґрунтується на суворому виконанні встановлених законодавством вимог учасниками відносин з метою попередження та ліквідації шкідливих наслідків небезпечних для суспільства явищ [2]. За допомогою заходів громадської безпеки забезпечуються захищеність прав і свобод людини, життєво важливих інтересів суспільства і держави, а також своєчасне виявлення, запобігання й нейтралізація реальних та потенційних загроз заподіяння шкоди вирізних сферах державного управління, числі зокрема в господарюванні, на ринку фінансових послуг, фондовому ринку і в обігу цінних паперів, податково-бюджетній та митній політиці, на ринку банківських послуг, в інвестиційній політиці, монетарній та валютній політиці, у сфері захисту інформації, функціонування платіжних систем тощо.

Так, спричинити порушення нормального порядку суспільного життя, відносин, що склалися в галузі фінансово-бюджетної дисципліни, створити загрозу збереженню майна та грошей громадян, безпеці здійснення платіжних операцій, порушити нормальну діяльність фінансово-кредитних установ, банків можуть як неправомірні дії злочинців, так і обставини непереборної сили. При цьому слід зазначити, що відносини, які виникають у господарській, фінансовій, податковій, банківській, платіжній сферах, є невід'ємними складовими публічного порядку в державі. Ці різноманітні відносини переважно регулюються нормами господарського, фінансового, податкового, банківського права. У разі порушення зазначених вище складових публічного порядку починають діяти норми адміністративного права та/або кримінального права. У такому разі фінансові, податкові, банківські, розрахункові правовідносини

є первинними стосовно адміністративних і кримінальних правовідносин, останні з яких складаються при вчиненні злочину або іншого правопорушення у сфері фінансів і притягненні винної особи до адміністративної чи кримінальної відповідальності. Саме взаємодія різних галузей права у цілому забезпечує сталий розвиток суспільства та нормальний режим діяльності держави.

Статтею 22 Закону України «Про Національну поліцію» передбачено основні повноваження поліції, серед яких потрібно виділити:

1) здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень;

2) виявляння причин та умов, що сприяють учиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, уживання в межах своєї компетенції заходів для їх усунення;

3) уживання заходів з метою виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень; припинення виявлених кримінальних та адміністративних правопорушень;

4) уживання заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і громадській безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального, адміністративного правопорушення.

При цьому законодавець надав поліції повноваження у сфері інформаційно-аналітичного забезпечення (див. ст. 24 Закону України «Про Національну поліцію»).

На наш погляд, повноцінній реалізації зазначених вище повноважень майбутніми поліцейськими буде сприяти достатнє оволодіння ними в освітньому процесі знаннями про елементи складу злочину та види злочинів, а також про адміністративні правопорушення та їх види. Водночас у вищих навчальних закладах зі специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, необхідно приділити більшу увагу викладанню фінансово-правових дисциплін, які допоможуть студентам, курсантам, слухачам розкрити зміст урегульованих нормами фінансового, податкового, банківського, біржового права суспільних відносин, яким може бути завдано шкоди правопорушеннями. Таким чином, фінансово-правові дисципліни надають можливість детально вивчити об'єкти кримінальних, адміністративних правопорушень у галузі фінансів. Так, у розділі VII Особливої частини Кримінального кодексу України передбачено злочини у сфері господарської діяльності, серед яких можна виділити низку суспільно небезпечних діянь у фінансовій, банківській, податковій, біржовій сферах:

1) виготовлення, зберігання, придбання, перевезення, пересилання, увезення в Україну з метою використання під час продажу товарів, збуту або збут підроблених грошей, державних цінних паперів, білетів державної лотереї, марок акцизного податку чи голографічних захисних елементів (ст. 199);

2) незаконні дії з документами на переказ, платіжними картками та іншими засобами доступу до банківських рахунків, електронними грошима, обладнанням для їх виготовлення (ст. 200);

3) легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом (ст. 209);

4) умисне порушення вимог законодавства про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму (ст. 209-1);

5) нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без установлених бюджетних призначень або з їх перевищенням (ст. 210);

6) видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону (ст. 211);

7) ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів) (ст. 212);

8) ухилення від сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування (ст. 212-1);

9) доведення банку до неплатоспроможності (ст. 218-1);

10) шахрайство з фінансовими ресурсами (ст. 222);

11) маніпулювання на фондовому ринку (ст. 222-1);

12) підроблення документів, які подаються для реєстрації випуску цінних паперів (ст. 223-1);

13) порушення порядку ведення реєстру власників іменних цінних паперів (ст. 223-2);

14) виготовлення, збут і використання підроблених недержавних цінних паперів (ст. 224);

15) незаконне збирання з метою використання або використання відомостей, що становлять комерційну або банківську таємницю (ст. 231);

16) розголошення комерційної або банківської таємниці (ст. 232);

17) приховування інформації про діяльність емітента (ст. 232-2).

Заслуговує на увагу і глава 12 Особливої частини Кодексу України про адміністративні правопорушення, якою встановлено адміністративну відповідальність за правопорушення в галузі фінансів, а саме:

1) порушення порядку проведення розрахунків (ст. 155-1);

2) порушення правил про валютні операції (ст. 162);

3) ухилення від повернення виручки в іноземній валюті (ст. 162-1);

4) незаконне відкриття або використання за межами України валютних рахунків (ст. 162-2);

5) порушення правил здавання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння (ст. 162-3);

6) розміщення цінних паперів без реєстрації їх випуску або порушення порядку здійснення емісії цінних паперів (ст. 163);

7) порушення порядку ведення податкового обліку, надання аудиторських висновків (ст. 163-1);

8) неподання або несвоєчасне подання платіжних доручень на перерахування належних до сплати податків і зборів (обов'язкових платежів) (ст. 163-2);

9) невиконання законних вимог посадових осіб органів доходів і зборів (ст. 163-3);

10) порушення порядку утримання та перерахування податку на доходи фізичних осіб і подання відомостей про виплачені доходи (ст. 163-4);

11) приховування інформації про діяльність емітента (ст. 163-5);

12) неподання документів, подання яких передбачено законодавством про депозитарну систему України (ст. 163-6);

13) діяльність на фондовому ринку без ліцензії (ст. 163-7);

14) маніпулювання на фондовому ринку (ст. 163-8);

15) незаконне використання інсайдерської інформації (ст. 163-9);

16) порушення порядку внесення змін до системи депозитарного обліку цінних паперів (ст. 163-10);

17) порушення порядку розкриття інформації на фондовому ринку (ст. 163-11);

18) порушення умов видання векселів (ст. 163-12);

19) порушення порядку приймання готівки для подальшого її переказу (ст. 163-13);

20) порушення порядку здійснення операцій з електронними грошима (ст. 163-14);

21) порушення порядку проведення готівкових розрахунків та розрахунків з використанням електронних платіжних засобів за товари (послуги) (ст. 163-15);

22) порушення порядку подання декларації про доходи та ведення обліку доходів і витрат (ст. 164-1);

23) порушення законодавства з фінансових питань (ст. 164-2);

24) порушення бюджетного законодавства (ст. 164-12);

25) порушення законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти (ст. 164-14);

26) приховування стійкої фінансової неспроможності (ст. 164-15);

27) порушення законодавства про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування й загальнообов'язкове державне пенсійне страхування (ст. 165-1);

28) порушення законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття (ст. 165-3);

29) порушення законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності (ст. 165-4);

30) порушення законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності (ст. 165-5);

31) порушення банківського законодавства, законодавства, що регулює переказ коштів в Україні, нормативно-правових актів Національного банку України або здійснення ризикових операцій, які загрожують інтересам вкладників чи інших кредиторів банку (ст. 166-5).

Так, класифікація окремого складу злочину має важливе значення для відокремлення окремого складу, що в результаті допомагає правильно кваліфікувати злочинне діяння. Правильна кваліфікація злочинів – необхідна умова забезпечення законності в боротьбі зі злочинністю. У свою чергу неправильна кваліфікація призводить до порушення прав і законних інтересів як держави, так і окремих громадян, перешкоджає нормальному здійсненню правосуддя, підриває авторитет органів розслідування й

суду, а в кінцевому підсумку – авторитет держави [2;4]. Повністю погоджуючись з цією правовою позицією, потрібно зазначити, що правильна кваліфікація правопорушення, учиненого у фінансовій системі, зокрема банківській, бюджетній, податковій, а також у біржовій діяльності, потребує якісних знань у галузі фінансового, господарського, податкового, біржового, банківського права, оскільки ні адміністративне, ні кримінальне право не розкривають суті таких понять, як платіжні картки, банківські рахунки, електронні гроші, переказ коштів, цінні папери, фінансовий моніторинг, нецільове використання бюджетних коштів, податки, збори, обов'язкові платежі, єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, фондовий ринок, валютні операції, неплатоспроможність банку, банківська таємниця, податкова декларація тощо.

Слід зауважити, що програма кожної окремої фінансово-правової дисципліни передбачає доскональне вивчення інституту юридичної відповідальності різних видів (фінансової, адміністративної, кримінальної) за порушення відповідної галузі законодавства, зокрема фінансового, податкового, біржового, банківського законодавств тощо. На відміну від навчальних курсів банківського, фінансового, податкового, біржового права, одна тема кожного з яких окремо присвячена вивченню специфіки правопорушень у відповідній сфері суспільних відносин та детальній характеристиці їх видів, навчальні дисципліни «Кримінальне право», «Адміністративне право» розкривають лише загальні положення про фінансові правопорушення, за вчинення яких передбачено кримінальну або адміністративну відповідальність. На нашу думку, як наука фінансового права в цілому, так і банківське, біржове, податкове право зокрема, мають викладатися в повному обсязі у вищих навчальних закладах зі специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, з метою оволодіння майбутніми поліцейськими системою теоретичних і науково-прикладних знань щодо принципів і норм, які регулюють суспільні відносини у сферах фінансів, фінансового моніторингу, електронних платіжних систем, розрахункових, валютних операцій, банківської та біржової діяльності, оподаткування, а також уміннями йнавичками практичного застосування зазначених знань у професійній діяльності.

Отже, вивчення студентами (курсантами, слухачами) основ чинного банківського, фінансового, податкового, біржового, господарського законодавств надасть їм змогу краще розуміти та опановувати такі фундаментальні навчальні дисципліни, як «Кримінальне право», «Адміністративне право», «Криміналістика», сформувати більш досконале правове мислення, що є потрібним для ефективної практичної діяльності в попередженні, виявленні та припиненні адміністративних, кримінальних правопорушень у банківській, фінансовій, податковій, господарській сферах, у здійсненні профілактики протиправних дій, а також у проведенні досудового розслідування.

Так, одним із поширених негативних явищ XXI століття є кіберзлочинність. Експерти говорять про тривожну тенденцію: за останні роки кіберзлочинність стала більш організованою і мати набула форми бізнесу. Зі зростанням обсягів безготівкових розрахунків за допомогою як інтернет-банкінгу, зокрема відповідного банківського віджету, мобільного банкінгу, так і електронних платіжних систем та систем електронних грошей, зростає і кількість потерпілих від кібершахраїв. На жаль, за даними Національного банку України, кількість протиправних операцій за платіжними картами українських банків поступово зростає, обсяг неправомірно списаних коштів збільшується.

Також загальносвітовою проблемою останнього часу можна вважати і «відмивання брудних грошей». Одним із найбільш поширених способів легалізації злочинних доходів є використання банківської сфери та платіжних систем. Тому діяльність банків як суб'єктів первинного фінансового моніторингу має на меті виявлення фінансових операцій та осіб, які здійснюють легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Не менш поширеною злочинною діяльністю на сьогодні в Україні є фінансування тероризму. На відміну від «відмивання» коштів, терорист переслідує мету не одержання прибутку в результаті використання фондостворювального механізму, а одержання фінансових ресурсів, необхідних для проведення терористичних дій. Відповідно основною проблемою для фінансових установ, зокрема банків, є те, що вони мають відслідковувати не тільки джерела надходження коштів, а й напрямки їх використання [3].

При цьому український законодавець приділяє значну увагу вказаним вище проблемам. Як уже зазначалося, Особлива частина Кримінального кодексу України передбачає самостійний розділ VII «Злочини у сфері господарської діяльності». Також статтею 110-2 даного Кодексу встановлено один зі злочинів проти основ національної безпеки України – «Фінансування дій, учинених з метою насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, зміни меж території або державного кордону України». Проте Кримінальний кодекс України не розкриває та не визначає низку важливих понять – банківської системи; банку; безготівкових розрахункових операцій; платіжних систем; фінансових та торгових транзакцій, що здійснюються за допомогою мереж електрозв'язку чи комп'ютерних мереж; електронної комерції, а також заборонених видів господарської діяльності в цій сфері; надання телекомунікаційних послуг; протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. Знання про ці правові інститути надаються банківським, фінансовим, податковим, господарським законодавствами.

Викладання фінансово-правових дисциплін («Фінансове право», «Податкове право», «Банківське право») відбувається сьогодні у всіх вищих навчальних закладах, які готують юристів. Важливим завданням фінансового права є формування

фінансової правосвідомості громадян через розуміння ними інститутів фінансової системи, а також виховання необхідності дотримання фінансового законодавства як важливої умови досягнення правопорядку в суспільстві в цілому. Курс податкового права передбачає вивчення особливостей оподаткування, ознайомлення з чинним Податковим кодексом України. Банківське право регулює суспільні відносини, які зачіпають інтереси кожного з нас, що безперечно підкреслює його актуальність. На сьогодні важко уявити особу, яка б не користувалася банківськими послугами та відповідно не укладала б договори з банком. У зв'язку з цим знання банківського законодавства є важливим не тільки для юристів, а й для поліцейських.

Засвоївши поряд із програмами фундаментальних юридичних дисциплін («Фінансове право», «Господарське право», «Адміністративне право», «Кримінальне право» та ін.) програми навчальних дисциплін «Податкове право», «Біржове право», «Банківське право», бакалаври за напрямами підготовки «Правознавство» та «Правоохоронна діяльність» будуть здатні вирішувати професійні завдання з урахуванням вимог чинного законодавства та володіти відповідними основними професійними компетенціями. Засвоєний навчальний матеріал фінансово-правових дисциплін маєпідготувати студентів, слухачів, курсантів до орієнтування вмасиві нормативно-правових актів, які постійно змінюються.

На підставі викладеного вище можна зробити узагальнювальний висновок про необхідність передбачення фінансово-правових дисциплін («Фінансове право», «Податкове право», «Біржове право», «Банківське право») в освітньому процесі у вищих навчальних закладах зі специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських. Знання фінансового, податкового, біржового, банківського права потрібні майбутнім поліцейським для правильного застосування ними нормативно-правових актів банківського, валютного, податкового, бюджетного та інших видів фінансового законодавства.

Список використаних джерел:

1. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 // Голос України. – № 142. – 2015.

2. Організація діяльності міліції громадської безпеки : [мультимедійний навч. посібник] / [С. Ф. Константінов, С. Г. Братель, О. Ю. Дрозд, В. М. Білик, Я. М. Квітка та ін.]. – К.: Національна академія внутрішніх справ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.naiau.kiev.ua/books/ODGMV/

3. Актуальні методи, способи та фінансові інструменти фінансування тероризму та сепаратизму / Департамент фінансових розслідувань Державної служби фінансового моніторингу України, 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:http://www.sdfm.gov.ua/content/file/site_docs/2014/20141229/tipolog2014.pdf

4. Теорія кваліфікації злочинів : [мультимедійний навч. посібник] / [Савченко А. В., Кузнецов В. В., Кузнецова Л. О., Вільхова Л.Є.]. – К.: Національна академія внутрішніх справ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.naiau.kiev.ua/books/mnp_tkz/index.htm.

Пожидаєва М. А. Про необхідність викладання фінансово-правових дисциплін у вищих навчальних закладах зі специфічними умовами навчання, що здійснюють підготовку поліцейських

У статті обґрунтовано авторську позицію про необхідність викладання фінансово-правових дисциплін у вищих навчальних закладах зі специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських. Здійснено аналіз наукових праць та нормативно-правових актів, які вказують на потребу фінансово-правових знань для формування фінансової правосвідомості в майбутніх поліцейських.

Ключові слова: фінансово-правові дисципліни, фінансове право, податкове право, банківське право, вищі навчальні заклади зі специфічними умовами навчання.

Пожидаева М. А. О необходимости преподавания финансово-правовых дисциплин в высших учебных заведениях со специфическими условиями обучения, осуществляющих подготовку полицейских.

В статье обоснована авторская позиция о необходимости преподавания финансово-правовых дисциплин в высших учебных заведениях со специфическими условиями обучения, осуществляющих подготовку полицейских. Осуществлен анализ научных работ и нормативно-правовых актов, которые указывают на потребность финансово-правовых знаний для формирования финансового правосознания у будущих полицейских.

Ключевые слова: финансово-правовые дисциплины, финансовое право, налоговое право, банковское право, высшие учебные заведения со специфическими условиями обучения.

Стаття надійшла до друку 3 вересня 2015 р.

УДК 342.9 (477)

ЛІЦЕНЗУВАННЯ ОСВІТНЬОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА

Gouberska N. L. Licensing of the educational activities as an administrative procedure

The content and specific features of licensing of the higher educational establishments as administrative procedure are considered. Analyzes of the main stage of realization of administrative procedure of licensing of the educational activities in Ukraine were prepared.

Key words: licensing, education activities, administrative procedure, stages of administrative procedure, higher education.

Губерська Наталія Леонідівна,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри фінансового права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Реформування системи вищої освіти в Україні в умовах демократизації публічних відносин і децентралізації державної влади передбачає забезпечення чіткої регламентації процедурного аспекту діяльності суб'єктів влади й інших учасників правовідносин у сфері вищої освіти. Проблематиці, пов'язаній з розглядом та аналізом адміністративних процедур, у сучасній вітчизняній та зарубіжній науці присвячено численні праці таких учених, як В. Авер'янов, О. Бандурка, Д. Бахрах, Ю. Битяк, Н. Галіцина, І. Голосніченко, Ю. Козлов, В. Колпаков, О. Кузьменко, І. Лазарєв, О. Лагода, О. Мельников, О. Миколенко, О. Соловйова, Ю. Старілов, С. Стеценко, В. Тимощук, Ю. Тихомиров та ін. Окремі аспекти адміністративно-процедурної діяльності в освітній сфері розглядалися у працях О. Авдєєва, О. Горпинича, Є. Огаренка, В. Салова, С. Свіжевської, О. Сороки, Ю. Фролова, С. Шевченко та ін.

Однак слід зауважити, що, попри наявність багатьох досліджень у цій галузі, недостатньо уваги приділяється питанням визначення адміністративного змісту й аналізу структури такої процедури, як ліцензування освітньої діяльності, що займає важливе місце в загальному масиві адміністративних процедур у сфері вищої освіти, спрямованих на упорядкування управлінської, регулятивної, контрольної та іншої адміністративної діяльності в освітній галузі.

Метою цієї статті є дослідження сутності процедури ліцензування освітньої діяльності в Україні, що передбачає визначення поняття та особливостей ліцензування як адміністративної процедури, установлення стадій та етапів реалізації такої процедури, аналіз їх змісту та значення.

Ліцензування освітньої діяльності в сучасній науці розглядається в цілому як необхідна процедура офіційного визнання права вищих навчальних закладів розпочинати та провадити освітню діяльність, пов'язану зі здобуттям вищої освіти та кваліфікації [1, с. 141]. Визначаючи загальний зміст терміна ліцензування, вітчизняні та зарубіжні дослідники розглядають його як:

– адміністративно-правовий режим, що опосередковує особливий порядок діяльності виконавчої влади, спрямований на захист держави (Д. Бахрах);

– різновид дозвільної діяльності з перевагою елементів адміністративно-правового характеру (Є. Глушко);

– вид державного контролю, спрямованого на забезпечення захисту прав, законних інтересів, моралі і здоров'я громадян (І. Єршова);

– метод адміністративно-правового регулювання (І. Махров) та ін.

На думку В. Кваніної, наявність багатьох підходів до визначення та розуміння означеного поняття свідчить про багатофункціональність інституту ліцензування, що є точкою відліку виникнення в суб'єкта реального права на здійснення діяльності, яка підлягає ліцензуванню, та формою державного контролю за здійсненням цієї діяльності [2, с. 151]. Підкреслюючи адміністративно-правовий характер терміна ліцензування, М. Костів зазначає, що «основу процедури ліцензування складає добровільний вступ суб'єкта, який не має владних повноважень, у сферу адміністративно-правових відносин, свідоме та бажане виконання адміністративних обов'язків» [3, с. 72].

Словник узгоджених термінів і визначень у галузі освіти держав-учасниць СНД тлумачить поняття «ліцензування в освіті» як процедуру державного визнання можливості навчального закладу розпочати освітню діяльність за визначеними освітніми програмами на підставі встановлення відповідності умов здійснення освітнього процесу, запропонованих навчальним закладом, що ліцензується, офіційно встановленим вимогам [4, с. 9]. О. Сорока, розглядаючи ліцензування діяльності з надання освітніх послуг як окремий вид адміністративної процедури, пропонує розуміти під ним установлений законодавством і підзаконними нормативно-правовими актами порядок розгляду й розв'язання органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення прав, свобод і законних інтересів вищого навчального закладу приватної форми власності, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [5, с. 78]. Ю. Фролов, аналізуючи сутність адміністративних процедур у діяльності вищих навчальних закладів, визначає процедуру ліцензування вищого навчального закладу як закріплений законодавством порядок державного визнання спроможності

ВНЗ розпочати освітню діяльність за певними освітніми програмами на підставі встановлення відповідності умов реалізації освітнього процесу чинним стандартам вищої освіти та офіційним вимогам щодо кадрового, науково-методичного та матеріально-технічного забезпечення [6, с. 79].

Нормативно-правову базу, що регулює порядок ліцензування освітньої діяльності в Україні, складають: закони України «Про освіту», «Про вищу освіту», «Про ліцензування певних видів господарської діяльності»; постанови Кабінету Міністрів України «Про ліцензування діяльності з надання освітніх послуг», «Про створення Єдиної державної електронної бази з питань освіти»;накази МОН України «Про затвердження Ліцензійних умов надання освітніх послуг, Порядку здійснення контролю за дотриманням ліцензійних умов надання освітніх послуг, Положення про експертну комісію та порядок проведення ліцензійної експертизи та Типового положення про регіональну експертну раду з питань ліцензування та атестації навчальних закладів», «Про затвердження примірних зразків документів, що додаються до заяв, для проведення ліцензування освітніх послуг у сфері дошкільної, загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної та вищої освіти», «Про затвердження форм заяв про проведення ліцензування освітніх послуг» та ін.

Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» визначає ліцензування як видання, переоформлення та анулювання ліцензій, видання дублікатів ліцензій, ведення ліцензійних справ та ліцензійних реєстрів, контроль за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов, видання розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов, а також розпоряджень про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування [7, ст. 1]. Ст. 9 Закону відносить діяльність у сфері освіти до видів діяльності, що підлягають обов'язковому ліцензуванню [7, ч. 7 ст. 9]. Відповідно до норм Закону України «Про освіту» діяльність навчального закладу розпочинається за наявності ліцензії на здійснення діяльності, пов'язаної з наданням послуг для одержання освіти й підготовкою фахівців різних рівнів кваліфікації [8, п. 5 ст. 18].

З метою визнання спроможності вищого навчального закладу провадити освітню діяльність за певною спеціальністю та на певному рівні вищої освіти, що відповідає стандартам освітньої діяльності, вищі навчальні заклади проходять процедуру ліцензування [8, п. 2 ст. 43]. Новий Закон України «Про вищу освіту» визначає ліцензування як процедуру визнання спроможності юридичної особи провадити освітню діяльність за певною спеціальністю на певному рівні вищої освіти відповідно до стандартів освітньої діяльності [9, п. 15 ст. 1]. Згідно зі ст. 24 Закону освітня діяльність у сфері вищої освіти провадиться вищими навчальними закладами, науковими установами на підставі ліцензій, які видаються МОН України в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [9, п. 1 ст. 24].

Ліцензування діяльності у сфері вищої освіти регулюється Порядком

ліцензування діяльності з надання освітніх послуг, що встановлює загальні вимоги до ліцензування діяльності з надання освітніх послуг і визначає процедуру оцінювання спроможності суб'єктів освітньої діяльності щодо надання освітніх послуг, проведення ліцензійної експертизи, прийняття рішень та їх оформлення, видання й переоформлення ліцензій, видання їх дублікатів, а також прийняття рішень про обмеження діяльності суб'єктів у сфері освіти [10, п. 1]. Ліцензуванню у сфері вищої освіти підлягає діяльність із надання таких освітніх послуг: 1) підготовка фахівців різних освітньо-кваліфікаційних рівнів за напрямами (спеціальностями), зокрема молодших спеціалістів у вищих професійних училищах і центрах професійно-технічної освіти; 2) військова підготовка студентів вищих навчальних закладів за програмою офіцерів запасу; 3) перепідготовка за спеціальностями; 4) розширення профілю (підвищення кваліфікації), спеціалізація; 5) підготовка іноземців та осіб без громадянства до вступу до вищих навчальних закладів; 6) підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації іноземців та осіб без громадянства; 7) підготовка до вступу до вищих навчальних закладів громадян України; 8) діяльність за програмами іноземних навчальних закладів; 9) діяльність з надання освітніх послуг навчальними закладами іноземних держав або їх філіями [10, пп. 5 п. 2].

Навчальні заклади та інші юридичні або фізичні особи-підприємці розпочинають діяльність з надання зазначених освітніх послуг після отримання ліцензії для провадження діяльності з надання освітніх послуг, а відокремлені структурні підрозділи (філії тощо) навчального закладу – після проведення ліцензування із внесенням їх до ліцензії навчального закладу [10, п. 3]. Діяльність у сфері вищої освіти з підготовки та перепідготовки фахівців у навчальних закладах ліцензується в разі, коли заявлені напрями (спеціальності) включені до затверджених Кабінетом Міністрів України переліків напрямів та спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за відповідними освітньо-кваліфікаційними рівнями, а також за програмами іноземних навчальних закладів [10, п. 6]. Ліцензія для провадження діяльності з надання освітніх послуг у сфері вищої освіти з підготовки до вступу до вищих навчальних закладів громадян України, іноземців та осіб без громадянства, підготовки (перепідготовки) іноземців та осіб без громадянства за напрямами (спеціальностями) видається вищим навчальним закладам, які мають ліцензії на підготовку фахівців за відповідними напрямами (спеціальностями). Ліцензія для провадження діяльності з надання освітніх послуг у сфері вищої освіти з післядипломної освіти (спеціалізація, розширення профілю), зокрема іноземцям та особам без громадянства, видається вищим навчальним закладам, навчальним закладам післядипломної освіти, науковим установам, організаціям, підприємствам [10, ч. 2, 3 п. 8]. Діяльність з надання освітніх послуг навчальними закладами іноземних держав або їх структурними підрозділами, що утворюються і

функціонують на території України, підлягає ліцензуванню незалежно від виду освітніх послуг [10, п. 9].

Адміністративна процедура ліцензування освітньої діяльності реалізується за певними стадіями, які у свою чергу складаються з окремих етапів, кожен з яких реалізує відповідні проміжні цілі та становить собою комплекс процесуальних дій, спрямованих на вирішення завдань певної стадії процедури, що здійснюються уповноваженими на те органами, їх посадовими і службовими особами. З урахуванням змін у порядку реалізації процедури ліцензування освітньої діяльності, пов'язаних із прийняттям нового Закону України «Про вищу освіту», вважаємо доцільним виділення таких основних і додаткових (факультативних) стадій та етапів цієї процедури:

1. Стадія підготовки до ліцензування освітньої діяльності, що передбачає виконання низки процесуальних дій, об'єднаних у такі основні етапи:

1.1. Ініціювання процедури ліцензування. Ліцензування освітньої діяльності здійснюється за заявою вищого навчального закладу або наукової установи. Для отримання експертного висновку про можливість видання ліцензії на провадження освітньої діяльності заявник подає Національному агентству із забезпечення якості вищої освіти письмову заяву та документи, що підтверджують відповідність заявника стандарту освітньої діяльності за відповідною спеціальністю [9, п. 2 ст. 24]. Під стандартом освітньої діяльності розуміється сукупність мінімальних вимог до кадрового, навчально-методичного, матеріально-технічного та інформаційного забезпечення освітнього процесу вищого навчального закладу і наукової установи. Стандарти освітньої діяльності розробляються для кожного рівня вищої освіти в межах кожної спеціальності з урахуванням необхідності створення умов для осіб з особливими освітніми потребами та є обов'язковими до виконання всіма ВНЗ незалежно від форми власності і підпорядкування, а також науковими установами, що забезпечують підготовку докторів філософії та докторів наук. Стандарти освітньої діяльності розробляються та затверджуються центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки за погодженням з Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти [9, ст. 9].

У заяві встановленої форми [11], що подається для отримання експертного висновку про можливість видання ліцензії на провадження освітньої діяльності, зазначається найменування послуги, на надання якої заявник бажає отримати ліцензію, ліцензований обсяг та реквізити ВНЗ (наукової установи), до якої додаються: 1) копії установчих документів; 2) концепція діяльності за заявленою освітньою послугою; 3) копії затверджених в установленому порядку навчальних планів; 4) відомості про кількісні показники кадрового, матеріально-технічного, науково-методичного, інформаційного забезпечення освітньої діяльності, наявність бібліотеки та обсяг її фондів; 5) копії документів, що засвідчують право власності, оперативного управління

чи користування основними засобами для здійснення навчально-виховного процесу на строк, необхідний для завершення надання послуги; 6) документи про відповідність приміщень закладу та його матеріально-технічної бази санітарним нормам, вимогам правил пожежної безпеки, а також нормам з охорони праці; 7) копії документів, що засвідчують рівень освіти, кваліфікації та громадянство керівника закладу [10, п. 11].

1.2. Розгляд поданих згідно з Порядком ліцензування освітньої діяльності документів [10, п. 11] з метою встановлення їх належного оформлення [12], а також дотримання Ліцензійних умов надання освітніх послуг у сфері вищої освіти, які визначають вимоги та нормативи забезпечення ВНЗ науково-педагогічними і педагогічними кадрами, матеріально-технічною, навчально-методичною та інформаційною базою [13, п. 1.2].

2. Стадія ліцензійної експертизи, яка передбачає такі основні етапи:

2.1. Проведення ліцензійної експертизи. Відповідно до Закону України «Про вищу освіту» Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти у двомісячний строк з дня надходження заяви та документів має здійснити ліцензійну експертизу [9, п.2 ст. 24]. Згідно з чинним законодавством перевірці має бути піддано: достовірність інформації, поданої до органу ліцензування навчальним закладом разом із заявою про ліцензування; фактичний стан кадрового, навчального, науково-методичного, матеріально-технічного, інформаційного забезпечення навчального закладу та його відповідність установленим законодавством вимогам [14, п.2.4].

2.2. Експертний висновок. За результатами ліцензійної експертизи Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти надає заявникові експертний висновок [9, п. 2 ст. 24], в якому міститься оцінка реального стану забезпечення вищого навчального закладу (наукової установи) для надання заявленої освітньої послуги та визначається спроможність (неспроможність) ВНЗ (наукової установи) надавати заявлену освітню послугу.

2.3. Повторна експертиза (додатковий етап). Вищий навчальний заклад, фізична особа-підприємець протягом 10 днів після ознайомлення з висновком має право подати апеляцію щодо необ'єктивності змісту або порушення порядку проведення експертизи та звернутися до органу ліцензування із заявою провести повторну експертизу [10, ч. 3 п. 17]. Повторна експертиза проводиться за рішенням органу ліцензування [10, ч. 4 п. 17].

3. Стадія прийняття рішення про отримання ліцензії на провадження освітньої діяльності, що складається з таких основних етапів:

3.1. Подання ВНЗ або науковою установою заяви про бажання отримання ліцензії на провадження освітньої діяльності та експертного висновку до Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти [9, п. 3 ст. 24].

3.2. Прийняття рішення про видання (або відмову у виданні) ліцензії на провадження освітньої діяльності. На підставі отриманих документів центральний орган виконавчої влади

у сфері освіти і науки протягом 10 робочих днів видає відповідному вищому навчальному закладу ліцензію на провадження освітньої діяльності або відмовляє в її виданні. Рішення про відмову у виданні ліцензії має бути обґрунтованим і містити посилання на конкретні положення стандарту освітньої діяльності, яким не відповідає заявник. У разі невидання заявнику у визначений законом строк ліцензії на провадження освітньої діяльності або неприйняття рішення про відмову в її виданні заявник має право провадити відповідну освітню діяльність без одержання ліцензії через 10 робочих днів після закінчення строку, установленого для видання ліцензії на провадження освітньої діяльності або прийняття рішення про відмову в її виданні, на підставі експертного висновку Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти [9, п. 3 ст. 24].

4. Стадія виданнята оформлення ліцензії на провадження освітньої діяльності, що складається з таких основних та додаткових (факультативних) етапів:

4.1. Видання ліцензії на провадження освітньої діяльності. Ліцензії видаються окремо за кожною спеціальністю строком на 10 років [9, п. 4 ст. 24]. Форма ліцензії на провадження освітньої діяльності, порядок її оформлення, переоформлення, видання, зберігання та обліку затверджуються Кабінетом Міністрів України [9, п. 6 ст. 24]. У ліцензії зазначаються такі позиції:

1) повне найменування та місце розташування вищого навчального закладу, відокремлених підрозділів, що провадять освітню діяльність за відповідною спеціальністю та рівнем вищої освіти;

2) ліцензований обсяг – максимальна кількість осіб, яким ВНЗ може одночасно забезпечити здобуття вищої освіти за певною спеціальністю і рівнем вищої освіти відповідно до стандартів освітньої діяльності [9, п. 5 ст. 24].

4.2. Переоформлення ліцензії (додатковий етап). Підставами для переоформлення ліцензії на провадження освітньої діяльності є:

1) зміна найменування чи місця розташування вищого навчального закладу;

2) реорганізація юридичних осіб, що мають ліцензії на провадження освітньої діяльності, шляхом злиття або приєднання однієї юридичної особи до іншої;

3) наявність на момент закінчення строку дії ліцензії акредитаційного сертифіката за відповідною спеціальністю та рівнем вищої освіти;

4) реорганізація або зміна найменування структурного підрозділу ВНЗ, який провадить освітню діяльність за відповідною спеціальністю та рівнем вищої освіти і зазначений у ліцензії вищого навчального закладу [9, п. 7 ст. 24].

Переоформлення ліцензії на провадження освітньої діяльності здійснюється без проведення процедури ліцензування. У разі реорганізації юридичних осіб, що мають ліцензії на провадження освітньої діяльності, шляхом злиття або приєднання переоформлення ліцензії здійснюється на основі ліцензій цих юридичних осіб

[9, п. 8 ст. 24].

4.3. Анулювання ліцензії (додатковий етап). Ліцензія на провадження освітньої діяльності вищого навчального закладу може бути анульована в разі:

1) подання ВНЗ заяви про припинення освітньої діяльності;

2) виявлення недостовірних відомостей у документах, поданих для ліцензування;

3) невиконання ВНЗ протягом одного року розпорядження МОН України про здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю навчальних закладів, про усунення порушення стандарту освітньої діяльності [9, п.10 ст. 24].

Рішення про анулювання ліцензії на провадження освітньої діяльності приймає МОН України. Під час розгляду питання про анулювання ліцензії на провадження освітньої діяльності заслуховується інформація представника відповідного вищого навчального закладу. Рішення про анулювання ліцензії на провадження освітньої діяльності не може бути прийнято стосовно вищого навчального закладу, який має чинний сертифікат про акредитацію освітньої програми за відповідною спеціальністю. У разі анулювання ліцензії вищий навчальний заклад втрачає право провадити освітню діяльність за відповідною спеціальністю [9, п. 10 ст. 24].

4.4. Внесення інформації про видання (анулювання) ліцензії до Єдиної державної електронної бази з питань освіти [9, п. 4 ст. 24].

Отже, адміністративна процедура ліцензування освітньої діяльності як установлений законодавством порядок державного визнання спроможності вищого навчального закладу (наукової установи) здійснювати освітню діяльність за певною спеціальністю на певному рівні вищої освіти відповідно до чинних стандартів освітньої діяльності реалізується за певними стадіями, що у свою чергу складаються з окремих етапів, кожен з яких реалізує відповідні проміжні цілі і становить собою комплекс процесуальних дій, спрямованих на вирішення завдань певної стадії адміністративної процедури:

1) стадія підготовки до ліцензування освітньої діяльності (ініціювання процедури ліцензування, розгляд поданих документів з метою встановлення їх належного оформлення, відповідності встановленим вимогам та дотримання ліцензійних умов надання освітніх послуг у сфері вищої освіти);

2) стадія ліцензійної експертизи (проведення ліцензійної експертизи, експертний висновок, повторна експертиза (додатковий етап));

3) стадія прийняття рішення про отримання ліцензії на провадження освітньої діяльності (подання вищим навчальним закладом або науковою установою заяви про бажання отримання ліцензії на провадження освітньої діяльності та експертного висновку до Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти; прийняття рішення про видання (або відмову у виданні) ліцензії на провадження освітньої діяльності);

4) стадія видання та оформлення ліцензії на провадження освітньої

діяльності (видання ліцензії на провадження освітньої діяльності, переоформлення ліцензії (додатковий етап), анулювання ліцензії (додатковий етап), внесення інформації про видання ліцензії до Єдиної державної електронної бази з питань освіти).

Список використаних джерел:

1. Гусарєв с. Д. Юридична деонтологія (Основи юридичної діяльності) : навч. посіб. / С. Д. Гусарєв, О. Д. Тихомиров. – К. : Знання, 2005. – 655 с.

2. Кванина В. В. Гражданско-правовое регулирование отношений в сфере высшего профессионального образования : монография / В. В. Кванина. – М. : Изд-во «Готика», 2005. – 432 с.

3. Костів М. В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб: теоретичні та практичні аспекти : монографія / М. В. Костів. – Л. : ПП Лукащук В. С., 2006. – 152 с.

4. Словарь согласованных терминов и определений в области образования государств-участников СНГ : около 100 терминов / под науч. ред. проф. Н. А. Селезнёвой. – М. : Изд. Центр проблем качества подготовки специалистов, 2004. – 167 с.

5. Сорока О. О. Адміністративна процедура ліцензування діяльності з надання освітніх послуг як умова набуття вищим навчальним закладом приватної форми власності свого статусу / О. О. Сорока // Вісник Університету «Україна». – 2011. – № 14. – С. 75-79.

6. Фролов Ю. М. Адміністративні процедури в діяльності вищих навчальних закладів України / Ю. М. Фролов // Наше право. – 2014. – № 1. – С. 74-81.

7. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України від 01.06.2000 р., № 1775–III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.

8. Про освіту : Закон України від 23.05.1991 р., № 1060–XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 34. – Ст. 451.

9. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 р., № 1556-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 37-38. – Ст. 2004.

10. Про ліцензування діяльності з надання освітніх послуг : Постанова Кабінету Міністрів України : від 08.08.2007 р., № 1019 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 60. – Ст. 2379.

11. Про затвердження форм заяв про проведення ліцензування освітніх послуг : Наказ МОНмолодьспорту України : від 17.09.2012 р., № 1022 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 78. – Ст. 3178.

12. Про затвердження примірних зразків документів, що додаються до заяв, для проведення ліцензування освітніх послуг у сфері дошкільної, загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної та вищої освіти : Наказ МОН молодь спорту України : від 17.09.2012 р., № 1021 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://osvita.ua/legislation/other/31131/.

13. Ліцензійні умови надання освітніх послуг у сфері вищої освіти : Наказ МОН України : від 24.12.2003 р., № 847 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 3. – Ст. 154.

14. Положення про експертну комісію та порядок проведення ліцензійної експертизи : Наказ МОН України : від 24.12.2003 р., № 847 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 3. – Ст. 154.

Губерська Н. Л. Ліцензування освітньої діяльності як адміністративна процедура

Визначено зміст та особливості ліцензування освітньої діяльності як адміністративної процедури. Установлено та проаналізовано основні стадії процедури ліцензування освітньої діяльності в Україні.

Ключові слова: ліцензування, освітня діяльність, адміністративна процедура, стадії адміністративної процедури, вища освіта.

Губерская Н. Л. Лицензирование образовательной деятельности как административная процедура

Определены содержание и особенности лицензирования образовательной деятельности как административной процедуры. Дан анализ основных стадий процедуры лицензирования образовательной деятельности в Украине.

Ключевые слова: лицензирование, образовательная деятельность, административная процедура, стадии административной процедуры, высшее образование.

Стаття надійшла до друку 2 червня 2015 р.

УДК 342.9.07; 351.74

ОБ'ЄКТИВНА СТОРОНА АДМІНІСТРАТИВНОГО ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ: ПОНЯТТЯ, СТРУКТУРА ТА ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОЇ КВАЛІФІКАЦІЇ

Заярний Олег Анатолійович,

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

Zaiarnyi O. Objective side of administrative information offence: the concept, structure and features of legal qualification

This article investigates the objective side of administrative information offences under the laws of Ukraine, considers it's elements and also defines the features of legal qualification of the wrongful act committed in the information sphere. Several changes to improve administrative and tort legislation of Ukraine in the part of clarification of qualifying features of unlawful acts are proposed.

The author classifies the components of administrative information offences according to the features of the objective side such as a wrongful act form, place, time, ways and means of committing the delict and types of its illegal consequences. The author also pays attention to the problems of legal qualification of the mentioned administrative offences considering the objective features which either mitigate or aggravate the penalty.

Problematic aspects of the normative formulation of such feature of the objective side of administrative informative offences as wrongfulness are identified. The author also defines the ways to improve the administrative and tort law in this field of legal regulation.

The article proves that the objective side as a part of administrative information offence has the most optional features in its structure, is characterized by the most informative content in comparison with other elements and reveals the external properties of the offence as a legal conflict in the information sphere.

Key words: administrative information offence, information sphere, informational offence, objective side of administrative information offences.

Однією з невід'ємних складових адміністративного інформаційного правопорушення, відсутність якої виключає його склад, є об'єктивна сторона [1, с. 67].

Цей елемент охоплює ознаки, які характеризують правопорушення та розглядаються з позицій його зовнішнього вияву [2, с. 47]. Разом із тим, як показує сучасний стан адміністративно-юрисдикційної діяльності у сфері запобігання адміністративних інформаційних правопорушень, більшість проблем, пов'язаних із законодавчим закріпленням складів зазначених деліктів, їх правовою кваліфікацією, зумовлені неоднозначним підходом до визначення та оцінювання елементів об'єктивної сторони, установлення їх впливу на міру адміністративного покарання, що застосовується за конкретне протиправне діяння.

Зазначена проблематика була предметом наукових досліджень багатьох учених-правників, зокрема А. Благодарного, О. Литошенко, О. Полушкіна, А. Стрельникова, О. Стоїцького, О. Чуприни та інших. Проте тривалий процес модернізації адміністративно-деліктного законодавства, поява в інформаційному середовищі нових засобів протиправного оброблення інформації, існування латентної адміністративної деліктності вимагають дослідження поняття, структури й особливостей правової кваліфікації об'єктивної сторони адміністративних інформаційних правопорушень, що і є метою цієї статті.

Об'єктивну сторону адміністративного інформаційного правопорушення характеризують як основні, так, і додаткові (факультативні) ознаки [3].

Основна ознака об'єктивної сторони адміністративного правопорушення виявляється через протиправне діяння (дії чи бездіяльність), а додаткові (факультативні) відображають суспільно шкідливі наслідки делікту, причинно-наслідковий зв'язок між ними і самим діянням, місце, спосіб, обстановку, час та засоби його вчинення [4, с. 69].

Як основа об'єктивної сторони адміністративного інформаційного правопорушення, протиправне діяння становить собою дію або бездіяльність, що порушує чи обмежує інформаційні права, свободи чи обов'язки особи, посягає на встановлений порядок управління в інформаційній сфері, правові режими інформації, інформаційних ресурсів, інформаційно-телекомунікаційних систем і технологій, інформаційну безпеку держави, чим фактично заподіює шкоду охоронюваним законом інтересам учасників інформаційних відносин або створює пряму загрозу її заподіяння.

Аналогічно до інших кодифікованих актів, якими встановлюються санкції за проступки різного роду, об'єктивна сторона адміністративного проступку зводиться до опису за допомогою правил і прийомів законодавчої техніки в межах змісту правової норми протиправних дій чи бездіяльності фізичних та юридичних осіб, наслідком яких є заподіяння моральної, матеріальної чи фізичної (тілесної) шкоди інтересам громадян, корпоративних утворень або держави [5, с. 35].

Від ступеня та характеру нормативного визначення ознак протиправного діяння безпосередньо залежить правильність правової кваліфікації складу адміністративного інформаційного правопорушення,

установлення форми протиправної поведінки, способу, місця, засобів учинення проступку, його негативних наслідків, а також причини й умови, які сприяли порушенню приписів адміністративно-правових заборон, чинних в інформаційній сфері.

Залежно від правових форм і способів зовнішнього вираження об'єктивної сторони адміністративного інформаційного правопорушення діяння може виявлятися у формі протиправних дій або протиправної бездіяльності [6].

Протиправні дії в інформаційній сфері становлять собою індивідуальний акт вольової, активної поведінки учасника інформаційних відносин, що порушує інформаційні права особи, установлений порядок управління в інформаційній сфері чи посягає на інформаційну безпеку шляхом незаконного збирання, зберігання, оброблення, поширення інформації, протиправного використання інформаційних ресурсів, інформаційно-телекомунікаційних систем.

Визначаючи різні склади адміністративних правопорушень в інформаційній сфері, законодавство України виокремлює різні види протиправних дій, проте не наводить їх легальної класифікації.

Такий стан адміністративно-деліктного законодавства можна пояснити не лише постійним і невпинним розширенням кола інформаційних прав та обов'язків учасників публічних правових відносин в інформаційній сфері, але й супутніми щодо цього факторами– розширенням видів інформаційних, зокрема адміністративних правопорушень, проведенням нових, раніше не відомих операцій з інформацією, інформаційними ресурсами, інформаційно-телекомунікаційними системами, істотною зміною масштабу їх впливу на діяльність публічної адміністрації.

Незважаючи на зазначені та низку інших факторів юридичної дійсності, види та перелік протиправних дій, що підпадають під дію адміністративно-правових заборон в інформаційній сфері, є вичерпними і можуть бути розширені виключно шляхом внесення змін до законодавства України, як це випливає зі змісту ст. 92 Конституції України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР [7].

Зазвичай закон пов'язує об'єктивну сторону адміністративних інформаційних правопорушень з такими протиправними діями, як незаконне збирання, розкриття, поширення інформації (ст. ст. 82-3, 91-4, 163-9, 212-2, 212-3, 212-5 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 24.12.1984 (далі – КУпАП) [8]), ст. 24 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [9]; перекручення відомостей чи даних; внесення до державних реєстрів, кадастрів, архівів, фондів неправдивих, неповних або недостовірних відомостей чи даних (ст. ст. 53-2, 53-5, 92-1, 163-10 КУпАП [8]); незаконне копіювання баз даних; блокування інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах; несанкціоновані дії щодо інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах (ст. 212-6 КУпАП [8], ст. 1 Закону України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах [10] тощо).

За своїм змістом та юридичними властивостями вчинені в інформаційній сфері дії, визнані нормами адміністративно-деліктного законодавства протиправними, є антиподом суб'єктивних юридичних прав та обов'язків учасників інформаційних відносин, тобто вчиняються всупереч установленим повноваженням, наданим правам чи покладеним обов'язкам, чим фактично порушують приписи закріплених законом адміністративно-правових заборон.

Іншими словами, протиправні дії учасників інформаційних відносин завжди спрямовані на порушення встановленого порядку управління в інформаційній сфері, прав, свобод та обов'язків особи, підрив інформаційної безпеки держави або порушення встановлених правових режимів інформації. Поряд з адміністративно-протиправною дією існує ще одна (пасивна) зовнішня форма вираження протиправного діяння – адміністративно-протиправна бездіяльність. У такому випадку шляхом пасивної поведінки суб'єктом адміністративного правопорушення порушується законодавча вимога здійснювати ті чи інші активні дії [11]. Адміністративно-протиправна бездіяльність як форма зовнішнього вияву поведінки суб'єкта правопорушення визначається законодавцем щодо фізичних осіб у диспозиціях близько 60 статей Особливої частини КУпАП [12, с. 103], значну частину яких становлять склади адміністративних інформаційних правопорушень.

Бездіяльність, як різновид протиправного діяння, становить собою невжиття учасником інформаційних відносин заходів і дій, віднесених законом до його обов'язків чи повноважень суб'єктів публічної адміністрації щодо забезпечення реалізації особою її інформаційних прав, охорони правового режиму інформації, установленого порядку управління в інформаційній сфері, а також недотримання ним технічних правил і умов експлуатації інформаційно-телекомунікаційних систем, інформаційних ресурсів, програмної продукції, якщо закон вимагає від таких суб'єктів активної поведінки під загрозою застосування заходів адміністративного примусу.

В умовах бездіяльності вольова складова може бути як відсутньою, так і виявлятися в невиконанні уповноваженим учасником інформаційних правовідносин покладених на нього законом, індивідуальним адміністративним актом обов'язків, у невикористанні інформаційно-технічних можливостей, що спричинило порушення правових обмежень ізаборон, чинних в інформаційній сфері.

Основні відмінності між протиправними діями та бездіяльністю виявляються в тому, що дія – це завжди акт вольової, цільової, ініціативної та, як правило, усвідомленої поведінки учасника інформаційних відносин, спрямована проти конкретних правових обмежень чи заборон, тоді як протиправна бездіяльність становить собою пасивну форму поведінки, яка переважно не супроводжується волевиявленням порушника, його прагненням досягти конкретної протиправної мети чи умисно порушити правові обмеження та заборони, чинні в інформаційній сфері.

Разом із тим в умовах глобальної інформатизації процесів функціонування публічної адміністрації, перетворення інформації та інформаційних ресурсів на один із ключових інструментів сервісно-регуляторної діяльності держави, визнання поряд із посадовими та службовими особами суб'єктами адміністративних інформаційних правопорушень громадян та юридичних осібунормах КУпАП і деяких інших законодавчих актах сформульовано окремі склади адміністративних деліктів, з системного аналізу яких випливає, що бездіяльність може набувати ініціативного, цільового характеру, тобто переслідувати конкретну протиправну мету.

Так, адміністративним правопорушенням згідно з положеннями ст. 82-3 КУпАП визнається приховування, перекручення або відмова від надання повної та достовірної інформації за запитами посадових осіб і зверненнями громадян та їх об'єднань щодо безпеки утворення відходів іповодження з ними, зокрема про їх аварійні скиди та відповідні наслідки [8].

Логічне тлумачення змісту наведеної норми вказує на те, що законодавець, формулюючи в ст. 82-3 КУпАП склад адміністративного інформаційного правопорушення, керувався необхідністю запровадження адміністративної відповідальності за ненадання, приховування суспільно-важливої інформації про небезпечні відходи, викиди та скиди, недоступність якої може спричинити негативні наслідки для життя і здоров'я людей, навколишнього природного середовища, санітарно-гігієнічної безпеки населення.

На думку окремих дослідників, об'єктивна сторона інформаційного правопорушення взагалі виявляється переважно у формі бездіяльності (невиконання або неналежне виконання вимог Закону про надання інформації), тобто в неправомірній відмові в наданні інформації, несвоєчасному або неповному наданні інформації, наданні інформації, що не відповідає дійсності [13, с. 295, 296].

Такий погляд поділяється вченими-правниками в частини забезпечення конституційного права на доступ до публічної інформації [12, с. 103, 104], тобто щодо проступків, склади яких передбачені в нормах ст. ст. 82-3, 91-4, 164-14, 212-3 КУпАП, ст. 24 Закону України «Про доступ до публічної інформації» тощо.

В умовах тривалої децентралізації системи органів виконавчої влади, розширення сфери функціонування адміністративних правовідносин, де громадяни та юридичні особи наділяються законом правом вимоги, а суб'єкти владних повноважень – обов'язками щодо їх задоволення, установлення в нормах Конституції України прямого зобов'язання для органів державної влади та місцевого самоврядування діяти лише на підставі, умежах повноважень і у спосіб, передбачений Конституцією та законами України, порушення права на доступ до публічної інформації внаслідок її ненадання, відмови від надання, неоприлюднення чи оприлюднення не в повному обсязі стало одним із найбільш розповсюджених адміністративних проступків, які

підривають довіру до влади з боку населення, міжнародних організацій та суб'єктів господарювання.

Проте чинна в Україні система адміністративних інформаційних правопорушень не обмежується дослідженими складами деліктів, для яких властива бездіяльність як форма вираження об'єктивної сторони.

Використання різних прийомів і засобів законодавчої техніки вконструюванні складів адміністративних інформаційних правопорушень зумовило нормативне закріплення неоднакових видів бездіяльності як форми протиправного діяння.

Залежно від способу її виявлення та правових наслідків протиправну бездіяльність можна розділити на:

1) ненадання, відмову від надання чи надання не в повному обсязі інформації на запит суб'єктів владних повноважень, фізичних та юридичних осіб;

2) порушення порядку внесення інформації до Державного земельного кадастру, Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, Єдиного державного реєстру виборців, інших державних чи комунальних реєстрів, баз даних, оновлення, актуалізація яких є безпосереднім обов'язком уповноважених суб'єктів публічної адміністрації;

3) ненадання, несвоєчасне надання чи надання не в повному обсязі інформації у формі звітів, декларацій, аудиторських, юридичних та інших висновків, якщо їх надання визнано обов'язковим для окремих категорії громадян та юридичних осіб;

4) недотримання встановлених законом чи індивідуальним адміністративним актом правових режимів інформації з обмеженим доступом;

5) експлуатація без необхідної державної реєстрації, несвоєчасна реєстрація або відмова від державної реєстрації баз даних, державних реєстрів, інших інформаційних ресурсів, для яких закон вимагає проведення обов'язкової державної реєстрації в уповноважених органах виконавчої влади чи місцевого самоврядування;

6) недотримання правил і умов здійснення конкретних видів інформаційної діяльності, визначених у дозволі, ліцензії, законодавчих актах України, якими встановлюються вимоги до такої діяльності;

7) невиконання, неналежне виконання правил, технічних умов і регламентів експлуатації телекомунікаційного, радіотехнічного обладнання, програмної, медійної та іншої інформаційної продукції.

Деякі адміністративно-деліктні норми, у диспозиціях яких сформульовані склади адміністративних інформаційних правопорушень, прямо не вказують на форму протиправного діяння.

Такий законодавчий підхід до визначення об'єктивної сторони таких деліктів досягається шляхом визначення форми протиправного діяння за допомогою таких конструкцій, як «порушення», «пошкодження» тощо.

Використовуючи такі конструкції, законодавець фактично знищує межу між протиправними діями та бездіяльністю, чим фактично припускає порушення конкретних адміністративно-правових заборон як активною, такі пасивною поведінкою учасників інформаційних відносин.

Постановлення в один логічний ряд унормах адміністративно-деліктного законодавства активної та пасивної протиправної поведінки суб'єктів адміністративних інформаційних правопорушень можна пояснити необхідністю розширення сфери застосування адміністративних стягнень за відповідні делікти, більш повним забезпеченням дотримання учасниками інформаційних відносин установлених адміністративно-правових заборон.

За логікою законодавця порушення встановлених адміністративно-правових заборон протиправними діями чи бездіяльністю може спричинити рівнозначні фактичні наслідки, переслідувати однакову мету та викликати тотожну негативну реакцію з боку суспільства і держави, у зв'язку з чим відсутня необхідність потреба установлення окремої адміністративної відповідальності за активну та пасивну протиправну поведінку учасників інформаційних відносин.

В основі кожного діяння перебуває свідомий акт вольової поведінки, а найчастіше – сукупність простих однопорядкових послідовних дій або навіть протиправна діяльність чи бездіяльність [14].

За своєю внутрішньою структурою наявні в інформаційній сфері діяння можуть бути простими або складними. Просте становить собою єдину дію чи короткочасну бездіяльність – єдиний акт протиправної поведінки.

Складне діяння або утворюється з кількох самостійних дій чи розтягнуто в часі, або вчиняється групою осіб [15, с. 56].

Різноманітність інформації, наявної в суспільному обігу, зумовлює необхідність застосування багатьох технічних засобів, функціональних прийомів оброблення відомостей або даних, у зв'язку з чим більшість адміністративних інформаційних правопорушень вчиняються не однією, а кількома або багатьма протиправними діями чи продовжуваною в часі бездіяльністю.

Як приклад простого діяння можна навести обман покупця, склад якого передбачений у ч. 3 ст. 156-1 КУпАП [8]і для вчинення якого достатньо одноразово надати покупцеві неправдиві відомості про товари, їх властивості, способи експлуатації, технічні якості, ринкову ціну тощо.

Серед складних протиправних діянь, визнаних законом адміністративними правопорушеннями, удоктрині адміністративної деліктології виокремлюються: 1) діяння з двома різними діями; 2) такі, що складаються з альтернативних дій; 3) збірні; 4) ті, що тривають; 5) продовжувані [4, с. 69; 15, с. 58].

Науковий поділ протиправних діянь залежно від їх внутрішньої структури в юридичній літературі, нормах адміністративно-деліктного законодавства та правозастосовній діяльності був покладений в основу класифікації складів адміністративних правопорушень на аналогічні до зазначених види [15, с. 46-48].

Характерною особливістю складів адміністративних інформаційних правопорушень з двома чи більше різними діями є те, що кожна з цих дій є невід'ємною складовою об'єктивної сторони делікту, без якої він не може

оцінюватися як закінчений. Так, проступок, склад якого сформульований у ст. 164-2 КУпАП, серед іншого передбачає застосування адміністративних стягнень за внесення до фінансової звітності неправдивих відомостей з метою її подання до органів контролю. Іншим прикладом того ж порядку є проступок, склад якого закріплений у ч. 1 ст. 164-12 КУпАП, що складається із включення недостовірних даних до бюджетних запитіві, як наслідок, – затвердження необґрунтованих бюджетних призначень або необґрунтованих бюджетних асигнувань [8];

Особливість адміністративних інформаційних правопорушень з альтернативним складом виявляється в тому, що кожна дія, яка становить частину протиправного діяння, уже сама пособі згідно з нормами адміністративно-деліктного законодавства може бути кваліфікована як самостійний проступок. У той же час особа не вчиняє нового адміністративного інформаційного правопорушення, а поетапно здійснює протиправні дії, описані в диспозиції адміністративно-деліктної норми (наприклад, передбачений у ч. 3 ст. 164-3 КУпАП проступок може вчинятися як шляхом отримання, використання, розголошення комерційної таємниці, а також іншої конфіденційної інформації, так і через вчинення однієї з перелічених протиправних дій. Однак, незалежно від того, чи охоплює собою протиправне діяння всі дії, вказані в положеннях ч. 3 ст. 164-3, КУпАП пов'язує це адміністративне інформаційне правопорушення з метою заподіяння шкоди діловій репутації або майну іншого підприємця).

Збірними визнаються адміністративні правопорушення, в основі яких перебувають тотожні, неодноразові та протиправні дії, систему яких закон кваліфікує як проступок. В одному випадку має місце декілька самостійних правопорушень, однак законодавець кваліфікує їх як самостійний, складний склад адміністративного правопорушення. До його складу включаються лише тотожні діяння, тобто такі, які співпадають за своїми ознаками і не мають усвоєму складі обставин, що обтяжують чи пом'якшують адміністративне покарання.

Збірним є адміністративне правопорушення, склад якого, за загальним правилом, є простим, проте містить кваліфікаційну ознаку, що вказує на його неодноразовість незалежно від її нормативної назви, – повторність, неодноразовість у вигляді систематичної діяльності, за умови, що особа-порушник, винна у вчиненні такого проступку, не була піддана адміністративному покаранню за жодне з діянь, що утворює його склад [4, с. 70].

Такими, що тривають, визнаються адміністративні правопорушення, які з моменту вчинення протиправної дії чи бездіяльності потім вчиняються безперервно шляхом невиконання покладених на порушника обов'язків. Початковим моментом учинення такого адміністративного правопорушення може бути як активна дія, так і бездіяльність, а згодом правопорушник взагалі не виконує покладених на нього обов'язків або виконує їх неналежним чином, не в повному обсязі, у зв'язку з чим його поведінка

оцінюється як бездіяльність щодо покладених на нього обов'язків.

Прикладом адміністративного інформаційного правопорушення, що триває, може бути діяння, описане в диспозиції ст. 164-8 КУпАП, – недотримання суб'єктами кінематографії та телебачення квоти демонстрування національних фільмів під час використання національного екранного часу. Такий проступок може вчинятися лише послідовними, тотожними діями у формі трансляції зарубіжної кінопродукції, що має наслідком недодержання квоти демонстрування національних фільмів під час використання національного екранного часу.

Як правило, такі адміністративні інформаційні правопорушення вчиняються у процесі протиправної діяльності посадових і службових осіб, а також при здійсненні господарської діяльності в інформаційній сфері, що має систематичний характер і реалізується через виконання однорідних дій та зобов'язань.

Головною особливістю адміністративних правопорушень, що тривають, є співпадіння фактичного та юридичного моментів припинення такого проступку.

Фактичне закінчення такого адміністративного правопорушення відбувається разом із виконанням обов'язку внаслідок зміни обстановки на несприятливу для правопорушника.

Юридичне припинення адміністративного правопорушення означає, що винна особа притягнена до адміністративної відповідальності, а покладений на неї обов'язок не був припинений.

Якщо з дня призначення адміністративного покарання протиправне діяння не було припинено, воно визнається новим правопорушенням, що має продовжуваний характер.

Але притягнення до юридичної відповідальності за інше правопорушення не припиняє того, що триває. Останнє юридично припиняється лише шляхом застосування передбаченої законом санкції за його вчинення.

Продовжуваними слід вважати адміністративні правопорушення, що складаються з сукупності тотожних дій, спрямованих на досягнення єдиної протиправної мети, що утворюють самостійний склад адміністративного делікту. Він складається з протиправних дій, а відповідно вчиняється окремими дискретними діяннями, відокремленими між собою у часі [16, с. 86].

Разом із тим ці дії є тотожними, оскільки повністю співпадають за юридичними ознаками – формою вини, суб'єктом проступку, об'єктом, предметом, засобами, метою протиправного посягання, між якими існує тісний функціональний зв'язок.

Ключовою особливістю продовжуваних адміністративних правопорушень є те, що наявні в їх основі діяння самі по собі утворюють склад адміністративного правопорушення, але й у своїй сукупності вони формують той самий склад делікту [4, с. 72].

Поряд із протиправним діянням склад адміністративних інформаційних правопорушень може включати до своєї структури додаткові об'єктивні ознаки: причинно-наслідковий зв'язок між діянням та його суспільно-шкідливими наслідками,

місце, час, спосіб, обстановку, засоби вчинення делікту [17, с. 66; 8].

Кожна з цих ознак, будучи включеною до складу адміністративного інформаційного правопорушення, надає йому видових особливостей, сприяє індивідуалізації протиправної поведінки в інформаційній сфері, що забезпечує більш точну, правильну та об'єктивну кваліфікацію проступків.

Водночас, незважаючи на такі юридичні властивості додаткових елементів об'єктивної сторони, вони можуть набувати як конструктивного, так і кваліфікаційного характеру.

У першому разі склад адміністративного інформаційного правопорушення формулюється в такий спосіб, що відсутність додаткової ознаки об'єктивної сторони унеможливлює нормативне конструювання складу проступку взагалі. В іншому разі наявність додаткової ознаки в структурі об'єктивної сторони складу адміністративного інформаційного правопорушення перетворює його на кваліфікований склад, тобто діяння, що має підвищений порівняно з аналогічними деліктами ступінь суспільної шкідливості або вчиняється посадовою, службовою особою чи з використанням спеціальних засобів оброблення інформації.

Іншими словами, якщо закон при формулюванні складу адміністративного правопорушення використовує додаткові елементи об'єктивної сторони або такі елементи віднесені до обставин, що обтяжують чи пом'якшують адміністративне покарання, такі властивості адміністративного делікту стають конструктивними ознаками такого правопорушення.

Щодо суспільно шкідливих наслідків та причинно-наслідкового зв'язку між ними і протиправним діянням як елементами об'єктивної сторони складу адміністративного правопорушення, то в науковій літературі відсутній одностайний погляд на природу цих елементів.

Згідно з одним із поглядів, який зокрема відстоюється А. Агаповим, для з'ясування сутності та особливостей об'єктивної сторони конкретного складу адміністративного правопорушення важливе значення має проблема встановлення причинно-наслідкового зв'язку між суспільно шкідливими наслідками і самим протиправним діянням [5, с. 35].

Відповідно до іншого погляду на порушену проблему, який одержав найбільшу підтримку в теорії адміністративної деліктології, більшість складів адміністративних правопорушень сконструйовані законодавцем як формальні. Саме тому їх учинення не тягне за собою будь-яких прямих матеріальних наслідків, а відтак шкода та причинно-наслідковий зв'язок не можуть розглядатися як обов'язкові ознаки складу адміністративного правопорушення [4, с. 69; 6; 16, с. 86].

Зазначені ознаки об'єктивної сторони адміністративного правопорушення обов'язкові тільки для так званих матеріальних складів проступків, у результаті яких завжди заподіюється матеріальна шкода, а проступок визнається закінченим з моменту її заподіяння [18, с. 17].

На думку дослідників проблематики адміністративних інформаційних правопорушень, склади цих деліктів у своїй більшості мають формальний

характер і, як виняток, можуть набувати матеріальних ознак лише у випадках, передбачених законом [17, с. 66; 19, с. 7].

Така природа складів адміністративних інформаційних правопорушень передусім зумовлена властивостями самої інформації як предмета протиправних посягань, її немайновим, неідеальним характером, здатністю до зміни, необмеженого тиражування, зміни форми передання.

Матеріальним склад адміністративного інформаційного правопорушення стає лише тоді, коли закон прямо пов'язує його вчинення з настанням суспільно шкідливих наслідків, загрозою їх заподіяння чи відповідною метою.

Як приклад адміністративних інформаційних правопорушень з матеріальним складом можна вказати на діяння, передбачені у ст. 145 «Пошкодження таксофона», ч. 2 та 3 ст. 164-3 «Порушення законодавства про комерційну таємницю», ст. 165-15 «Приховування стійкої неплатоспроможності суб'єкта господарювання» [8] та деякі інші.

У деяких статтях міститься вказівка лише на шкідливі наслідки («пошкодження», «знищення», «псування» тощо), діяння ж розуміється саме собою [18, с. 17].

Прикладом таких правопорушень може бути діяння, передбачене ст. 148 КУпАП «Пошкодження таксофону». Законодавець, формулюючи склад цього делікту, вказує в диспозиції лише на наслідки протиправної поведінки – пошкодження телекомунікаційного пристрою (таксофону), проте не називає видів протиправних дій, учинення яких породжує відповідні наслідки. У такий спосіб закон надає матеріальним ознакам складу проступку, сформульованому у ст. 148 КУпАП, значення конструктивної риси цих протиправних діянь.

Домінування в системі адміністративних інформаційних правопорушень деліктів з формальним складом можна пояснити тим, що протиправність дій чи бездіяльності в інформаційній сфері закон пов'язує з порушенням інформаційних прав особи, установлених правил здійснення інформаційної діяльності, правових режимів інформації, технічних регламентів і умов експлуатації телекомунікаційного, радіотелевізійного та іншого обладнання.

Така особливість складів адміністративних інформаційних правопорушень безпосередньо відбивається на інших додаткових ознаках об'єктивної сторони, таких як місце, час, спосіб, обстановка, засоби вчинення делікту.

Кожне явище реальної дійсності існує в конкретних просторово-часових координатах. Такі ознаки адміністративного інформаційного правопорушення, як місце та час його вчинення, мають юридичне значення лише за наявності прямої вказівки в конкретній адміністративно-деліктній нормі [6].

Своєрідна природа інформації як предмета протиправних посягань (немайнова сутність, неідеальний характер, здатність до необмеженого тиражування) зумовлює факультативне значення цих елементів об'єктивної сторони адміністративних інформаційних правопорушень.

Як ознака складів адміністративних інформаційних правопорушень, час становить собою конкретний період часу, дату чи відповідну частину доби, в межах яких вчинене в інформаційній сфері діяння визнається законом протиправним.

Коли час вчинення адміністративного інформаційного правопорушення відноситься законом до конструктивних ознак його складу, законодавець здійснює це різними прийомами законодавчої техніки, зокрема через пряму вказівку на нічний, неробочий час, період виконання посадових чи службових обов'язків, період проведення процесу виборів, референдумів, масових зібрань.

Стосовно бездіяльності часом постає конкретний строк, тобто заздалегідь установлений у нормах закону чи адміністративному акті індивідуальної дії проміжок часу, зі спливом якого бездіяльність стає протиправною.

Прикладом адміністративних інформаційних правопорушень, протиправність яких пов'язується законом із діями, вчиненими в конкретну частину доби, може бути трансляція окремих видів аудіовізуальної продукції без спеціальних обмежувальних знаків про заборону перегляду малолітніми та неповнолітніми особами.

Як приклад правопорушень, учинення яких закон пов'язує зі спливом установленого законом строку, можуть бути проступки, склади яких передбачені у ст. ст. 82-3, 91-4, 164-15, 212-3 КУпАП, ч. 3 ст. 41 та ч. 3 ст. 43 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг». Зазначені правопорушення вважаються вчиненими з моменту закінчення встановленого законом строку для надання інформації на запит громадян, юридичних осіб чи суб'єктів владних повноважень.

Деякі склади адміністративних інформаційних правопорушень як конструктивні ознаки містять вказівку на конкретний період часу або тривалу подію (виборчий процес чи процес референдуму, проведення колективних переговорів для укладення колективного договору). Прикладами таких адміністративних інформаційних правопорушень є делікти, склади яких передбаченоу ст. ст. 41-3, 212-7 – 212-10, 212-7 КУпАП.

Закон при конструюванні окремих складів адміністративних інформаційних правопорушень установлює таку конструктивну ознаку їх складів, як місце вчинення проступку. Нормативне встановлення зв'язку адміністративного інформаційного правопорушення з конкретним місцем його вчинення характерне для деліктів, предметом протиправного посягання яких є інформація, представлена в окремій формі чи на спеціальних носіях. Так, протиправним буде вважатися розміщення зовнішньої реклами з порушенням вимог, установлених у ст. 16 Закону України «Про рекламу» [20]; розміщення чи розповсюдження агітаційних матеріалів у приміщеннях, де перебувають органи державної влади, органи місцевого самоврядування, державні та комунальні установи.

Серед додаткових елементів об'єктивної сторони більш широке закріплення та конкретизацію

одержали спосіб і засоби вчинення адміністративних інформаційних правопорушень.

Це безпосередньо пов'язано з існуванням у сучасному інформаційному суспільстві різних форм збереження та обігу інформації, нормативним закріпленням багатьох видів правових режимів інформації, створенням і використанням різноманітних засобів оброблення та передання інформації, які можуть використовуватися з протиправною метою чи бути предметом протиправних посягань.

Утеорії адміністративної деліктології спосіб учинення адміністративного правопорушення розглядається як порядок, метод, послідовність протиправних дій, прийоми, що використовуються особою-порушником для вчинення протиправного діяння. Спосіб – це конкретна форма протиправних дій, їх варіант. Дія та спосіб її вчинення співвідносяться між собою як родове і видове поняття [4, с. 74].

Щодо адміністративних інформаційних правопорушень закон часто вказує спосіб їх учинення безпосередньо в диспозиції адміністративно-деліктної норми, чим фактично виключає можливість кваліфікації діяння як протиправного в разі його вчинення в інший спосіб або припускає його кваліфікацію як проступку, проте за іншою спеціальною адміністративно-деліктною нормою.

Зазвичай як конструктивна ознака адміністративних інформаційних правопорушень спосіб визначається щодо протиправних дій (незаконне розголошення, надання, копіювання, передання, знищення, відтворення інформації). Проте низка складів адміністративних інформаційних правопорушень, об'єктивну сторону яких закон пов'язує з протиправною бездіяльністю, передбачають конкретні способи їх учинення. Так, способом учинення проступків, склади яких передбачені у ч. 2 ст. 148-2 та 148-5 КУпАП, є відмова від надання необхідної інформації, діянь, визначених у ст. ст. 163-10 та 164-15, – приховування інформації про діяльність емітента цінні папери і стійкої неплатоспроможності відповідно [8].

Часто в КУпАП називається способом учинення проступку грубе, злісне порушення, приховане передання тощо; в інших випадках вони можуть визнаватися обставинами, які пом'якшують або обтяжують відповідальність [18, с. 17].

Використання оціночних категорій за нормативного визначення способу вчинення окремих видів адміністративних інформаційних правопорушень сприяє їх більш правильній кваліфікації, що відповідає суспільній шкідливості цих діянь, відображає соціальну цінність об'єктів протиправних посягань.

З іншого боку, наявність у структурі об'єктивної сторони адміністративного інформаційного правопорушення такого елементу, як особливий спосіб їх учинення, сприяє виявленню причин та умов, що сприяли їх учиненню, застосуванню адміністративного покарання, адекватного характеру протиправної поведінки, а також виробленню комплексу заходів з профілактики відповідних деліктів.

Поряд із дослідженими додатковими (факультативними) елементами

в структурі об'єктивної сторони адміністративних інформаційних правопорушень виділяють також засоби їх учинення [17, с. 66].

На відміну від інформаційних злочинів, до складів яких часто закон включає засоби їх учинення [21, с. 100; 22, с. 129], законодавство про адміністративні інформаційні правопорушення вказує на таку ознаку об'єктивної сторони лише щодо окремих складів цих деліктів.

Наприклад, передбачене у ст. 148-3 КУпАП правопорушення вчиняється шляхом застосування використання засобів зв'язку з метою, що суперечить інтересам держави, порушує громадський порядок та посягає на честь і гідність громадян [8]. З буквального змісту диспозиції цієї адміністративно-деліктної норми виявляється, що закон пов'язує протиправність проступку, склад якого сформульований у ст. 148-3 КУпАП, з фактом незаконного використання засобів зв'язку.

Іншим прикладом того ж порядку є склад адміністративного інформаційного правопорушення, установлений у положеннях ст. 148-4 КУпАП, – Використання технічних засобів та обладнання, що застосовуються в мережах зв'язку загального користування операторами зв'язку без документа про підтвердження відповідності [12].

Засобами вчинення адміністративних інформаційних правопорушень, на наш погляд, є програмно-технічні, телекомунікаційні, інформаційно-аналітичні пристрої та обладнання, що використовуються правопорушником для вчинення протиправного діяння (дії або бездіяльності) чи досягнення протиправних цілей, використання яких закон пов'язує з посяганням на охоронюваний законом об'єкт.

Відносно невелике застосування поняття «засіб вчинення правопорушення» за нормативного конструювання складів адміністративних інформаційних правопорушень можна пояснити кількома факторами:

1) спрямованістю адміністративно-деліктних норм на охорону прав, свобод, обов'язків учасників інформаційних відносин, установленого порядку управління, конкретних правил здійснення інформаційної діяльності від будь-яких протиправних посягань, що становлять загрозу для інформаційної безпеки;

2) відносно невеликою суспільною шкідливістю адміністративних інформаційних правопорушень порівняно з інформаційними злочинами, у зв'язку з чим засоби їх учинення втрачають своє кваліфікаційне значення;

3) переважним учиненням таких правопорушень у сфері діяльності публічної адміністрації, у зв'язку з чим уструктурі складу делікту ключовогозначення набувають об'єкт протиправного посягання, форма діяння, спосіб учинення делікту, а не засоби їх учинення.

Наведене вище доводить, що об'єктивна сторона, як частина складу адміністративного інформаційного правопорушення, у своїй структурі має найбільше факультативних ознак, характеризується найбільш інформативним порівняно з іншими елементами змістом та розкриває зовнішні властивості проступку як юридичного конфлікту в інформаційній сфері.

Список використаних джерел:

1. Савчишкин Д. Б. К вопросу об административной ответственности в информационной сфере / Савчишкин Д. Б. // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 5. – С. 64-72.

2. Бугайчук К. Л. Адміністративні проступки: сутність та організаційно-правові заходи їх профілактики : дис. … канд.. юрид. наук : 12.00.07 / Костянтин Леонідович Бугайчук. — Х., 2002. – 243 с.

3. Савчишкин Д. Б. Административная ответственность как средство обеспечения информационной безопасности / Савчишкин Д. Б. // Административное и муниципальное право.–2011.– № 6. – С. 55-63.

4. Манохин В. М. Административная ответственность граждан в СССР / Манохин В. М. – Саратов, 1988. – 212 с.

5. Административная ответственность: учебник / Агапов А. Б. – М.: Статут, 2000. – 250 с.

6. Савчишкин Д. Б. Информационно-административное правонарушение: понятие, признаки, состав / Д. Б. Савчишкин // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.consultant.ru

7. Конституція України від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

8. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – додаток до № 51.–Ст. 1123 (з наступними змінами та доповненнями).

9. Про доступ до публічної інформації: Закон України / Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 32.– Ст. 314.

10. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах : Закон України від 05.07.1994 р. № 80/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 31. – Ст. 286.

11. Лапин В. И. Информационное право : учебное пособие/ Лапин В. И., Лапина М. А., Ревин А. Г. ; под ред. И. Ш. Килясханова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.consultant.ru

12. Шурупова К. В. Проблемні аспекти виявлення і притягнення до відповідальності за протиправну бездіяльність у сфері порушення доступу до публічної інформації/ К. В. Шурупова // Вісник Запорізького національного університету [Юридичні науки]. – 2013. – № 4. – С. 103-112.

13. Коваленко Л. П. Інформаційне право України: проблеми становлення та розвитку : дис… доктора юрид. наук : 12.00.07 / Лариса Павлівна Коваленко. – Х., 2014. – 419 с.

14. Попов Л. Л. Административное право России : учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. / Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров с. В. ; отв. ред. Попов Л. Л.]. – «Проспект», 2010 // [Электронная справочная система Гарант – Айро].

15. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.

16. Леонідова О. О. Адміністративна відповідальність за проступки в сфері телекомунікацій : дис… канд. юрид. наук: 12.00.07 / Олена Олексіївна Леонідова– Харків. 2010. – 190 с.

17. Стрельников А. В. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про рекламу: дис… канд. юрид. наук: [12.00.07] / Андрій Вікторович Стрельников.– Одеса. – 2004. – 198 с.

18. Адміністративна відповідальність в Україні : навчальний посібник / за заг. ред. А. Т. Комзюка. 2-е вид., перероб. і доп. – Харків: Ун-т внутр. справ, 2000.– 112 с.

19. Савчишкин Д. Б. Административная ответственность в области связи и информатизации : автореф. дисс. канд. юрид. наук /Д.Б. Савчишкин, – Москва, 2011. – 16 с.

20. Про рекламу : Закон України від 03.07.1996 р. – № 270/96// Відомості

Верховної Ради України. – 1996. – № 39. – Ст. 181.

21. Азаров Д. С. Кримінальна відповідальність за злочини у сфері комп'ютерної інформації: дис…канд. юрид. наук: 12.00.09/ Д. С. Азаров. – Київ. 2002. – 246 с.

22. Орлов С. О. Кримінально-правова охорона інформації в комп'ютерних системах та телекомунікаційних мережах: дис… канд. юрид. наук : 12.00.09 / С. О. Орлов. – Харків. 2004. – 213 с.

Заярний О. А. Об'єктивна сторона адміністративного інформаційного правопорушення: поняття, структура та особливості правової кваліфікації

У межах цієї статті проведено дослідження об'єктивної сторони передбачених законодавством України складів адміністративних інформаційних правопорушень, розглянуто її елементи, визначено особливості правової кваліфікації протиправного діяння, учиненого в інформаційній сфері, з урахуванням його форми, способів та засобів учинення, протиправних наслідків делікту, запропоновано окремі зміни з удосконалення адміністративно-деліктного законодавства України в частині уточнення кваліфікаційних ознак окремих протиправних діянь.

Ключові слова: адміністративне інформаційне правопорушення, інформаційна сфера, інформаційне правопорушення, об'єктивна сторона адміністративного інформаційного правопорушення.

Заярный О. А. Объективная сторона административного информационного правонарушения: понятие, структура и проблемы правовой квалификации

В рамках настоящей статьи проведено исследование обьективной стороны предусмотренных в нормах законодательства Украины составом административных информационных правонарушений, рассмотрены её элементы, определены особенности правовой квалификации противоправного деяния, совершенного в информационной сфере, с учётом его формы, способов и средств совершения, противоправных последствий деликта, предложены некоторые изменения в нормах действующего административно-деликтного законодательства Украины в части уточнения квалификационных признаков отдельных правонарушений.

Ключевые слова: административное информационное правонарушение, информационная сфера, информационное правонарушение, объективная сторона административного информационного правонарушения.

Стаття надійшла до друку 13 вересня 2015 р.

УДК 342.9

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕЛЕКТРОННОЇ КОМЕРЦІЇ (ДОКУМЕНТООБІГУ) ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ КРАЇН КОНТИНЕНТАЛЬНОЇ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ

Shablienko A.S. Administrative and legal regulation of e-commerce (documents turnover) in accordance with the laws of the countries of continental legal system

This article is devoted to disclosure of the main problematic issues in compliance with administrative legal regulation of electronic turnover according to the legislation of western European countries of the continental legal system. Author analyzed positions of the Governments of the countries of the European Union, as well as their recommendations, main aspects of electronic commerce regulation in Germany and France.

Keywords: Internet, electronic document, electronic document management, digital signature, e-commerce, e-business.

Шаблієнко Артур Сергійович,

аспірант кафедри адміністративного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Перед початком розгляду європейського законодавства хотілося б зауважити, що в Європейському Союзі (далі – ЄС) правове регулювання електронного документообігу ґрунтується на застосуванні близьких за змістом положень законів у незалежних державах, хоча їх правові системи та традиції можуть різнитися. Для того щоб усвідомити всю складність питання, необхідно пам'ятати, що мета ЄС полягає не тільки у створенні спільного законодавчого порядку, а й у сприянні торгівлі, розвитку інвестиційної діяльності та свободи пересування громадян.

У сфері електронного документообігу існує дві директиви: Директива про електронну комерцію від 2000 року, яка має бути імплементована в національне законодавство державами-членами ЄС [1], і Директива про електронні підписи від 1999 року [2].

Директиву щодо електронної комерції націлено на створення правової структури, яка забезпечувала б належне функціонування внутрішнього ринку за допомогою вільного руху послуг в інформаційній сфері між державами-членами ЄС. Цей документ заклав правові основи діяльності в сфері електронної торгівлі; дав визначення основним поняттям– таким як електронний документ, електронний документообіг,

електронний підпис; визначив коло послуг, які не можуть бути включені у сферу інформаційних послуг, межі відповідальності посередників інформаційних послуг, судові й позасудові форми вирішення конфліктів між учасниками інформаційних послуг. І найважливіше – визнав юридичну й доказову силу за документами, складеними в електронній формі.

Директива точно визначає процедуру підписання: якщо національний закон передбачає, що документ має бути підписаний, припис вважається виконаним, коли метод підписання дозволяє:

– ідентифікувати особу, яка підписала документ;

– установити, що особа, яка підписала документ, схвалила його;

– бути впевненим, що надійність методу підписання адекватна цілям його застосування.

Директива встановлює порядок роботи з електронним договором, згідно з яким держави мають гарантувати, що їх законодавча система дозволяє укладати договори за допомогою електронних засобів, а також те, що юридичні вимоги, які застосовуються до процедури укладення договорів, не створюють перешкод для використання електронних договорів і не є підставою втрати юридичної сили договорів з причини їх укладення за допомогою електронних засобів.

Відповідно до Директиви держави-члени ЄС також мають гарантувати, що провайдера сервісу легко розпізнавати, а також те, що він має бути постійно доступним для одержувача сервісу і компетентних органів. Інформація про сервіс-провайдера має включати:

– повне його найменування;

– географічну адресу його розташування;

– інформацію про правову форму;

– місце реєстрації в торговому або аналогічному громадському реєстрі, його реєстраційний номер або еквівалентний засіб ідентифікації в цьому реєстрі.

Однак Директива виключає зі сфери інформаційних послуг такі послуги, як азартна діяльність, яка передбачає ставки у вигляді грошової цінності в іграх, заснованих на шансі, зокрема лотереї та парі; проведення аудиту рахунків компаній; медичні послуги; доставку продуктів і медикаментів звичайною поштою (посилки); нотаріальну діяльність; представництво клієнтів і захист їх інтересів усуді.

У подальшому для стимулювання розвитку електронної комерції Європейським Парламентом і Радою було прийнято низку документів, серед яких можна відзначити Директиву 2000/31 ЄС від 8 червня 2000 року «Про деякі правові аспекти послуг інформаційного суспільства, в тому числі, електронної комерції, на внутрішньому ринку» (Директива про електронну комерцію) та Директиву від 20 травня 1997 року «Про захист прав споживачів в дистанційних договорах (дистанційна торгівля)» [3;4]. Метою цих директив є забезпечення високого рівня правової інтеграції ЄС для створення реальної сфери інформаційних послуг без внутрішніх кордонів.

Відповідно до вищезазначених директив правове регулювання в галузі електронної комерції має охоплювати [1]:

– відносини між постачальником інформаційних послуг і споживачем;

– відносини в дистанційних контрактах.

Відносини між постачальником інформаційних послуг і споживачем включають у себе такі основні аспекти:

– забезпечення провайдером безпеки інформаційної системи;

– захист особистої інформації;

– участь в інформаційній системі посередників та їх відповідальність за передану інформацію;

– прозорість комерційних комунікацій;

– порядок позасудового та судового вирішення конфліктів між учасниками інформаційної системи.

Важливими аспектами в дистанційних договорах є [5]:

– захист прав споживачів у дистанційних договорах;

– обмеження в дистанційних договорах;

– забезпечення споживачів повною інформацією в дистанційних договорах;

– оферта та акцепт у дистанційних договорах;

– обмеження на використання деяких засобів дистанційного зв'язку в електронній комерції;

– заходи щодо запобігання шахрайського використання електронної карти в дистанційних договорах;

– адміністративний та судовий захист прав споживачів у дистанційних договорах.

Сферою регулювання другого модельного Закону про електронні підписи є правовідносини, пов'язані з використанням електронного підпису в торговельній діяльності. Цей документ установлює вимоги, за дотримання яких електронний підпис має юридичну силу, визначає права та обов'язки власника електронного підпису, а також осіб, які здійснюють перевірку. Також визначено основні умови діяльності постачальників сертифікованих послуг (центрів посвідчення відкритих ключів), їх права та обов'язки.

Електронний підпис вважається надійним, якщо:

– дані для створення підпису в тому контексті, в якому вони використовуються, пов'язані з особою, яка підписує, і жодним іншим суб'єктом;

– під час підписання дані для створення підпису перебували під контролем особи, яка підписувала;

– будь-яка зміна електронного підпису, зроблена після моменту підписання, є нікчемною.

Для полегшення використання електронних підписів та сприяння їх правового визнання було прийнято Директиву ЄС про електронні підписи [2]. У ній представлено два визначення електронного підпису – звичайний «електронний підпис» і «розширений електронний підпис». Під звичайним електронним підписом розуміються «дані в електронній формі, які включені або логічно приєднані до інших електронних даних, що використовуються як метод аутентифікації». А спеціальний електронний підпис – це електронний підпис, який має відповідати таким вимогам [2]:

– стосуватися виключно особи, яка підписує документ;

– дозволяє ідентифікувати особу, яка підписує документ;

– створений за допомогою засобів, що перебувають під контролем особи, яка підписує документ;

– з'єднаний з даними, яких він стосується, таким чином, що є можливість виявити таку модифікацію даних.

Положення зазначених документів містять указівку, що законодавство країни може визнати надійною ту чи іншу технологію підпису. Тим самим буде встановлено, що всі документи, підписані з використанням цієї технології, будуть юридично чинні. Поряд із цим активно розвивається і національне законодавство. У всіх країнах є законодавство в галузі електронної комерції, включаючи електронний документообіг, електронний підпис, електронну торгівлю. Законодавці різних країн по-різному вирішили ці питання, однак усі вони базувалися на загальних юридичних принципах електронного документообігу, що дозволяють легалізувати застосування електронного цифрового підпису.

Тепер можна спробувати зробити аналіз, як положення двох директив сприймаються законодавством держав-членів ЄС, з метою прогнозування можливості створення однакових правил обігу електронних документів умежах ЄС і вибору напрямку вдосконалення законодавства України в цій сфері. Необхідність уніфікації українського права і загальноєвропейського вже ні в кого не викликає сумніву [6].

Німецький підхід до надання юридичної сили договорам в електронній формі в частині вимоги власноручного підпису полягає в побудові жорсткого режиму. 1997 року вступив у силу Закон про регулювання основних умов надання інформаційних і комунікаційних послуг [7]. Нещодавно анульований, цей акт надавав юридичної сили електронним підписам в електронній комерції. Додаткові технічні вимоги були закріплені того ж року в Постанові про цифровий підпис [8]. Означені нормативні акти спільно формували правову основу для створення і підтвердження цифрових підписів органами контролю, які мають державну ліцензію. На сьогодні в Німеччині відбувається процес урегулювання використання криптографії з відкритим/закритим ключем, у процесі чого зачіпаються технічні вимоги до органів контролю, які мають повністю відповідати закону для того, щоб отримати дозвіл на ведення цієї діяльності. Основний акцент у законі зроблено на створенні інфраструктури цифрових підписів, а не на визнанні юридичної сили договорів в електронному форматі. Нежиттєздатність такої спроби зумовлюється відсутністю специфічних положень, що стосуються дійсності та сфери використання цифрових підписів в електронних угодах. Замість цього закон містить технічні норми щодо органів контролю, яким вони мають відповідати при отриманні ліцензії.

Оскільки офіційне визнання юридичної сили електронних документів не гарантується законом, як це зроблено в Директиві про електронну комерцію, то виникають проблеми гармонізації законодавства. Сьогодні існує чимало законодавчих вимог, яким електронні або цифрові підписи

не задовольняють [9]. Таким чином, визначення угод, які можуть здійснюватися в електронному вигляді, вимагає аналізу законодавства та, як наслідок, збільшення вартості угоди. Друга проблема створена розділами 14 і 15 Закону про цифровий підпис, що встановлюють відповідність стандартів цифрового підпису іноземних сертифікуючих органів [7]. Цифрові підписи, створені органом з іншої держави-члена ЄС, можуть бути визнані лише в тому разі, якщо вони узмозі продемонструвати такий же рівень безпеки. Як його можна продемонструвати – не зовсім зрозуміло, але потрібні схожі умови тестування і режим регулювання відповідно до такого положення. Для держав – не членів ЄС – секція 15 (2) вказує, що цифрові підписи можуть визнаватися рівноцінними тільки за наявності міжнародних або міжурядових договорів [2].

Недоліки й надмірна негнучкість стандартів, що містяться в законодавчих ініціативах 1997 року, суперечили вимогам двох директив ЄС [3;4]. Тому уряд Німеччини розробив Закон про цифровий підпис від 16 серпня 2000 року, прийнятий Бундесратом 9 березня 2001 (Signaturgesetz – SigG) [10]. Закон про електронний підпис не ставить знаку рівності між електронними та власноручними підписами (точніше, він створює основи для відповідності Директиві про електронні підписи [10]). Усе ж таки залишився обов'язковий набір правил для створення і випуску сертифікатів, які можуть бути визнані відповідно до Директиви, однак електронні підписи за визначенням самодостатні для того, щоб бути доказом укладання угоди в електронній формі. Перша частина Закону формулює мету всього акта– формування основ для електронних підписів [10]. Здавалося б, вона набагато більше відповідає Директиві, ніж у попередньому законі. Однак замість регулювання обігу електронних підписів Закон продовжує побудову інфраструктури у сфері цифрових підписів.

Визнання іноземних сертифікатів можливе за умови, що органи сертифікації, які їх видали, пройшли акредитацію і можуть забезпечити відповідний рівень безпеки [10]. Усе це створює гарантії використання електронних підписів у всіх сферах господарської діяльності незалежно від того, в яких відносинах використовуються підписи.

Новий і вдосконалений Закон про цифровий підпис певною мірою пом'якшив позицію Німеччини щодо електронних підписів, але не досяг мети створення ефективного законодавства, що стосується законного визнання договорів в електронній формі.

13 березня 2000 року французький уряд прийняв закон, що вносить зміни до глави VI Цивільного кодексу [11;12], яка головним чином стосувалася форми й доказової сили договорів. Основний акцент зроблених змін спрямовано на створення загальних правил, що дозволяють зрівняти юридичну силу електронних документів і підписів з власноручною їх формою у всіх сферах правовідносин.

Стаття 1316 Цивільного кодексу тепер визнає як докази букви і цифри або будь-який інший знак чи

символ, значення якого може бути легко з'ясовано незалежно від способу створення та передання [11]. Для більшої визначеності стаття 1316-1 визначає умови припустимості доказів в електронній формі: можна з достатньою часткою впевненості визначити особу, від якої виходять дані, і спосіб їх створення гарантує цілісність [11]. Дотримання принципу функціональної еквівалентності набагато більш ліберальне, ніж у законодавстві Німеччини, де визнається юридична сила тільки певного виду електронного підпису. Стаття 1316-2 вказує, що вразі виникнення розбіжностей між електронною та паперовою формою суд визначає, яка з них має більшу доказову силу, ґрунтуючись на ретельному вивченні всіх обставин і на неупередженому ставленні до використовуваного носія [11]. Ця глава Цивільного кодексу гарантує, що електронні документи мають юридичну силу, й оцінювання їх надійності судом можливе без звернення до технологічної природи самого документа і пов'язаного з ним електронного підпису.

Вимоги до підпису закріплено в статті 1316-4 Цивільного кодексу Франції [11], де передбачено, що електронний підпис може задовольняти вимогам, що пред'являються до документів, у разі, якщо він вказує на особу, яка створила підпис, і підтверджує згоду зробити певні дії. У статті дається визначення поняття «електронний підпис»: це використання надійного засобу ідентифікації, що гарантує власний зв'язок з дією. Далі стаття 1316-4 вказує, що «надійні засоби ідентифікації» і «гарантування зв'язку» визначені в Декреті про електронний підпис, який був прийнятий 30 березня 2001 [13]. Незважаючи на те, що положення Цивільного кодексу абсолютно нейтральні щодо застосування технологій у створенні електронного підпису, Декрет містить більш детальні вимоги. Так, він повторює визначення електронного підпису, надане в статті 1316-4, але додає новий вид електронного підпису – захищений, який має створюватися з ресурсів, що перебувають виключно під контролем підписувача і який гарантує, що будь-яка зміна, внесена в документ після його підписання, може бути легко виявлена [13]. Також у цьому разі потрібне видання сертифікату на електронний підпис від незалежного органа, що сертифікує.

Таким чином, ступінь безпеки та надійності піднято до рівня, який відповідає технології цифрового підпису. Проте важливо відзначити, що інші технології та засоби оброблення документів не виключаються. Шифрування відкритим ключем використовується лише як приклад, і до того часу, поки не будуть знайдені схожі стандарти, необхідно буде використовувати захищений підпис. Згідно зі статтею 2 Декрету існує презумпція надійності такого підпису в разі, коли він перевірений за допомогою «кваліфікованого електронного сертифіката», визначення якого схоже на надане в німецькому Законі про цифрові підписи [14]. Тому, хоч і здається, що тільки технологія цифрового підпису наразі задовольняє вимогам Декрету, інші способи підписання не виключаються, за умови, що вони можуть гарантувати такий

же рівень безпеки і використовують послуги незалежних органів, що видають кваліфіковані сертифікати.

Таким чином, можна сказати, щодосвід Франції є навіть більш ліберальним, ніж положення Директиви про електронний підпис [2], оскільки вона надає електронним документам такий же рівень визнання їх юридичної сили без прив'язки до конкретних технологічних засобів. Незважаючи на те, що на сьогодні вимоги, що висуваються до електронних підписів, задовольняють лише технології цифрового підпису, вони не обмежуються лише таким видом аутентифікації. Наразі немає готових до використання технологічно нейтральних засобів аутентифікації, проте можливе прийняття таких у майбутньому, якщо вони будуть відповідати вимогам Цивільного кодексу та Декрету [11, с. 14]. У будь-якому разімісце для нововведень і їх конкуренції існує. Стаття 8 Декрету встановлює, що організації держав – не членів ЄС, які сертифікують, визнаються законом, якщо вони виконують вимоги Директиви про електронні підписи [11, с. 4]. Це означає, що вони мають відповідати вимогам французького закону і мусять пройти акредитацію, як того вимагає Директива, або що за їхні сертифікати поручається акредитований орган держави-члена ЄС, який сертифікує, або що вони діють відповідно до міжнародного договору.

Підводячи підсумок проведеного вище аналізу, хотілося б повернутися до зазначеної спочатку проблеми – побудови однакових європейських правил щодо електронного документообігу. Незважаючи на вжиті спроби комісій ЄС, законодавство відрізняється в різних країнах-державах ЄС. На наш погляд, на це є кілька причин.

По-перше, це відмінність національних правових традицій, правових систем. Для країн загального права (наприклад, Сполученого Королівства) характерним є підхід щодо обмеження втручання держави в приватні справи. Відповідно й електронний документообіг не має бути об'єктом жорсткого регулювання. Для Німеччини характерний державний підхід до регулювання багатьох сфер діяльності, унаслідок чого й електронний документообіг опинився під жорстким контролем держави.

По-друге, електронний документообіг – нова проблема. Ще не встигла виробитися практика, не проаналізовано проблеми та їх вирішення. Надалі, мабуть, буде спостерігатися вироблення єдиного підходу– наприклад, в умовах жорсткої судової практики у Великій Британії та диспозитивних по суті підзаконних актів і міжнародних договорів держав-членів ЄС.

По-третє, різні держави порізному підійшли до проблеми використання електронного документообігу. Так, у Німеччині визначено, що електронний документообіг, зокрема електронні підписи, – самостійна сфера діяльності в галузі телекомунікацій, а це означає, що вона має бути поставлена під жорсткий контроль держави. У Франції, навпаки, набагато більш вільний підхід до регулювання електронного документообігу, що виявляється в наданні сторонам більшої свободи вибору технології електронного документообігу у веденні комерційної діяльності.

Список використаних джерел:

1. Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market (Directive on electronic commerce) // Official Journal of the European Communities L 178, 17.07.2000, p. 1. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0031:EN:HTML.

2. Directive 1999/93/EC of the European Parliament and of the Council of 13 December 1999 on a Community Framework for Electronic Signatures (Electronic Signatures Directive) // Official Journal of the European Communities L013, 19.01.00, p 12. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&numdoc=31999L0093&model=guichett&lg=en.

3. Олюха В. Г. Цивільно-правовий договір: поняття, функції та система: автореф. дис. канд. юрид. наук / Олюха В. Г. – с. 4.

4. Письмо Высшего арбитражного суда Российской Федерации Об отдельных рекомендаціях, принятых на совещаниях по судебно-арбитражной практике от 09.08.94 № С1-7/ОП-587 // Вестник ВАС РФ. – 1994.–№ 11.

5. Directive 97/7/EC of the European Parliament and of the Council of 20 May 1997 on the protection of consumers in respect of distance contracts – Statement by the Council and the Parliament re Article 6 (1) // Official Journal L 144 , 04/06/1997 P. 0019 – 0027 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997L0007:en:HTML.

6. Блажевич В. Европа – наш партнер и сотрудник. Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между Украиной и ЕС как часть национального права Украины / Блажевич В .// Юридическая практика. – 2000. – № 5. (163) от 1 февраля 2001 года.

7. Informations und Kommunikationsdienste-Gesetz (IuKDG)in der Fassung des Besch-lussesdes Deutschen Bundestages vom 13. Juni 1997 [Електронний ресурс].– Режим доступу: http://www.online-recht.de/vorges.html?IuKDG.

8. E-commerce Law Around the World: a Concise Handbook / STEPHEN ERROL BLYTHE, Ph.D., J.D., Ph.D., Xlibris Corporation [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://books.google.com/books?id= Coqpujf1D8UC&pg=PA675&dq=e+commerce+law&hl=ru&ei=enmsTfXxBYL1sga-qp3_Bg&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CCgQ6AewAD Gk#v=onepage&q&f=false.

9. Brunhilde Steckler, «Current Legal Aspects of Electronic Commerce Regarding German Contract Law», (1999) 21:5 Eur. Intell. Prop. L. Rev. 248, at 252.

10. Verordnung zur elektronischen Signatur (Signaturverordnung – SigV): Zuletzt geändert durch Art. 1 V v. 15.11.2010 I 1542 [Електронний ресурс].– Режим доступу: http://www.gesetze-im-internet.de/sigv_2001/BJNR307400001.html.

11. Гражданский кодекс Франции (Кодекс Наполеона) / перевод Владимир Захватаев. – М.: Истина, 2006 г. – 1008 с.

12. LOI no 2000-230 du 13 mars 2000 portant adaptation du droit de la preuve aux technologies de l'information et relative à la signature électronique [Електронний ресурс].– Режим доступу: http://www.npai.fr/documentation/ signature-electronique/Loi-2000-230.pdf/at_download/file.

13. Décret n°2001-272 du 30 mars 2001 pris pour l'application de l'article 1316-4 du code civil et relatif à la signature électronique [Електронний ресурс].– Режим доступу: http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte= LEGITEXT000005630796&dateTexte=20110517.

14. Федеральный закон об информации, информатизации и защите информации, акт принят Государственной думой федерального собрания Российской Федерации 20.02.1995 // Российская газета от 22.02.95, № 9.

Шаблієнко А. С. Адміністративно-правове регулювання електронної комерції (документообігу) за законодавством країн континентальної правової системи

Статтю присвячено розкриттю основних проблемних питань, що пов'язані з адміністративно-правовим регулюванням електронної комерції, за законодавством країн континентальної правової системи. Досліджуються позиції урядів країн Європейського Союзу, а також їх рекомендації. Аналізуються основні проблемні аспекти регулювання електронної комерції в Німеччині та Франції.

Ключові слова: Інтернет, електронний документ, електронний документообіг, цифровий підпис, електронна комерція, електронний бізнес.

Шаблиенко А. С. Административно-правовое регулирование электронной коммерции (документооборота) в соответствии с законодательством стран континентальной правовой системы.

Статья посвящена раскрытию основных проблемных вопросов, связанных с административно-правовым регулированием в области электронной коммерции, по законодательству стран континентальной правовой системы. Исследуются позиции правительств стран Европейского Союза, а также их рекомендации. Анализируются основные проблемные аспекты регулирования электронной коммерции в Германии и Франции.

Ключевые слова: Интернет, электронный документ, электронный документооборот, цифровая подпись, электронная коммерция, электронный бизнес.

Стаття надійшла до друку 10 вересня 2015 р.

СУЧАСНА КОНЦЕПЦІЯ МИТНОГО ПРАВА (КРИТИЧНІ ЗАУВАГИ ЩОДО НАВЧАЛЬНОГО ПОСІБНИКА БОЙКА В. М. [1])

Мазур Анатолій Васильович,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного та митного права Університету митної справи та фінансів

Якщо дискусія щодо місця митного права в системі права триває й часом стає доволі гострою, то мало хто з укладачів навчальних програм з підготовки фахівців різних напрямів, освітньо-професійних програм з правознавства сумнівається в доцільності впровадження навчальної дисципліни «Митне право». Звідси попит на навчальну й методичну літературу відповідної спрямованості. Утім побіжного огляду наявних видань на митноправову тематику достатньо, щоб зробити невтішний висновок щодо невідповідності попиту й пропозиції. Так, з-поміж останніх дидактичних праць слід назвати навчально-методичні посібники 2012 р. [2] і 2013 р. [3], але вийшли вони доволі обмеженим тиражем, до того ж очевидною є їхня специфіка:у першому випадку – фіскальна, у другому – правоохоронна.

Тому поява рецензованого[1] навчального посібника «Митне право України» мала би стати вагомою подією і для студентів, і для науково-педагогічних працівників. Чи не вперше за період незалежності нашої держави робота з такою назвою підготовлена не авторським колективом, а одноосібно. До того ж заявлений обсяг книги давав сподівання на максимально повне розкриття включених до її змісту тем курсу, наповнення необхідним прикладним матеріалом, а вказівка у вихідних даних на «Том І» – передчуття фундаментальної праці на тему митного права. Натомість маємо справу з виданням, яке справляє неоднозначне враження. Позитивні його риси, поза всяким сумнівом, відзначені поважними рецензентами, серед яких два доктори і чотири кандидати юридичних наук. Тому варто, на наш погляд, зупинитися на деяких про-

[1] За уважне ознайомлення з текстом посібника й викладення своєї точки зору як потенційних адресатів рецензованого видання автор висловлює вдячність студентам юридичного факультету Університету митної справи та фінансів – Ю. Чернявській (група П12-3) та К. Андрєєвій (група П12-2).

блемних позиціях методологічного характеру в контексті актуалізації дискурсу щодо новітньої концепції митного права, який, сподіваємося, триватиме й матиме практичне втілення у вигляді якісних навчально-наукових видань з митноправової тематики.

Відповідність назви навчального видання його змісту – перший критерій, за яким варто оцінювати книгу.

Відповідно до наказу МОН України № 537 [4] навчальний посібник є навчальним виданням, що доповнює або частково замінює підручник та офіційно затверджене як таке. Навчальний посібник слід розглядати як доповнення підручника й охоплювати він може не всю навчальну дисципліну, а лише частину (наприклад, кілька розділів програми курсу).

Останнім можна пояснити відсутність у роботі В. Бойка параграфів, присвячених громадянам як суб'єктам митних правовідносин, транскордонному переміщенню товарів, що містять об'єкти права інтелектуальної власності, спеціальним суб'єктам митного права, висвітлення інших важливих митноправових інститутів, без яких курс митного права є неповним. Сподіваємося, що незабаром побачить світ другий том навчального посібника, у якому цю прогалину буде усунуто.

Із запропонованих автором дев'яти тем дві (тема 1 частково, тема 9 повністю) присвячено історії митного права (від часів Київської Русі й до періоду незалежності України), історії боротьби з контрабандою (від XVIII ст. до початку XXI ст.). У зв'язку з цим постає питання доцільності фрагментарної і часом украй поверхневої ретроспективи митних відносин на фоні монографічних праць «Історія митної діяльності: Україна в європейському контексті» 2010 р. [5], «Історія митної справи в Україні» 2006 р. [6]. Остання – обсягом понад півтисячі сторінок, джерельна база її складається з майже сотні історичних джерел і понад трьохсот найменувань літератури. Про фаховий підхід авторського колективу цього твору свідчить, наприклад, спеціально присвячений джерельній базі та історіографії історії митної справи в Україні розділ із детальною періодизацією розвитку митної справи, що охоплює проміжок часу від античності й до 1991 р., висновок про «наукову і практичну необхідність дослідження митної справи в Україні в усі її періоди від давнини до сьогодення та в межах усіх держав, до яких вона належала» [7, с. 569]. На цьому фоні надто спрощеними видаються, наприклад, порівняння митної системи Запорізької Січі періоду гетьманства із «митними порядками часів Української народної республіки в 1918-1919 роках» (с.19), присвячення Митному кодексу СРСР 1964 р. лише одного абзацу, та й у тому цитується визначення поняття «контрабанда» (с.49).

Окрім як назва і зміст навчального видання мають відповідати одне іншому, мають також корелюватися назви окремих структурних елементів книги та відповідний зміст. На жаль, маємо пряме порушення правил формальної логіки: найменування параграфу 1.2 повторює назву навчального посібника. Як варіант можна було вжити словосполучення «митне

право в системі права», що дозволило б акцентувати увагу на складній проблемі, існування якої, щоправда, автором бачиться дещо в іншому ракурсі, а саме як з'ясування місця митного права в системі правової науки. Із приводу останнього більшість дослідників висловлюються ствердно, тоді як місце митного права в системі права дійсно залишається предметом численних дискусій у науковій літературі. Як, наприклад, визначення предмета митного права, який цілком слушно відокремлено від предмета-суспільних відносин при здійсненні митної справи (матеріальні цінності, грошові кошти). Але, по-перше, під виглядом ст. 7 МК 2012 «Державна митна справа» чомусь наведено текст аналогічної статті МК 2002 р.; по-друге, неприпустимим є вибіркове цитування роботи Ф. Жоріна, адже складається враження, що він до «предмета правового регулювання митного права» відносить суспільні відносини з приводу «впровадження державного митного режиму і проведення митної політики в цілому», тоді як це точка зору К. Сандровського, яку перший заперечує [8, с. 34-35]; по-третє, не варто «приписувати» відомому теоретику права С. Алексєєву сентенції щодо митного права та його предмета, адже будь-хто з уважних користувачів рецензованого посібника може мати доступ до однієї з трьох редакцій роботи знаного вченого під назвою «Государство и право. Начальный курс» і відтак виявить цей факт.

На відміну від підручника посібник може вміщувати не лише апробовані, загальновизнані знання й положення, але й різні думки з тієї чи іншої проблематики. Проте автор чомусь не скористався цією можливістю.

Відповідність загального обсягу навчального видання або його структурних компонентів (розділів, глав) кількості навчальних годин, передбачених на вивчення митного права вочевидь з'ясовувала експерт Інституту інноваційних технологій і змісту освіти МОН України. Як і ***відповідність змісту посібника навчальній програмі***, адже дотепер юристи-освітяни не мають затвердженого державного освітнього стандарту. Наші міркування з приводу змісту анотації спецкурсу «Митне право України» представлено на офіційному сайті вишу, в якому працює автор рецензованого навчального посібника.

Отже, предметом вивчення спецкурсу означено «вітчизняне законодавство, яке регулює переміщення через митний кордон України товарів у відповідності до контрактів зовнішньої торгівлі». Але не варто забувати очевидне: транскордонне переміщення відбувається і по-за договірною практикою; тобто штучно звужено предмет митного права як навчальної дисципліни. Мету вивчення спеціального курсу визначено через неповний перелік, адже окрім митного контролю й митного оформлення, адміністративно-юрисдикційної діяльності, здійснюваних митними органами, є низка інших проявів митних правовідносин. Анонсований в анотації «розгляд досвіду деяких іноземних держав відносно діючого контролю й захисту з боку держави діяльності

суб'єктів ЗЕД» не відбито в навчальному посібнику, в якому досвід інших держав не аналізується, за винятком хіба що розвитку митної справи, тобто в історичному аспекті.

Не дотримано, так би мовити, логіки митних правовідносин, бо тоді митне декларування передувало б і митному контролю, і митному оформленню, і митному оподаткуванню). «Розгляд дії митно-тарифного й нетарифного регулювання» – відверто невдала, на нашу думку, теза. Митно-тарифні й нетарифні аспекти зовнішньої торгівлі є предметом вивчення економічної науки, і тому доцільно акцентувати увагу на нормативно-правовій основі конкретних інститутів – митної вартості, країни походження товару, тарифних пільг і преференцій, окремих заходів нетарифного регулювання. Водночас «заходи правового впливу на осіб, які порушують чинне законодавство, щодо здійснення зовнішньо-економічної діяльності» вимагають вивчення і господарсько-правових санкцій, дослідження яких виходить за межі митного права.

Логічність і послідовність викладу матеріалу – показник, за яким вдумливі студенти оцінюють навчальне або наукове видання.

Посібник тією чи іншою мірою розкриває зміст дев'яти тем: «Розвиток діяльності митної справи України», «Митний контроль», «Митне оформлення та декларування товарів та предметів, які переміщують через митний кордон України», «Митно-тарифне та нетарифне регулювання», «Митна статистика», «Переміщення та пропуск через митний кордон України товарів, транспортних засобів та інших предметів», «Митні процедури при переміщенні товарів через митний кордон України різними видами транспорту», «Митний режим щодо товарів і транспортних засобів, які переміщуються через митний кордон України. Гарантії», «Боротьба з контрабандою в історії митної справи».

З першого погляду стає зрозуміло, що назви окремих тем автор формулює некоректно (наприклад, першої з них, адже митна справа сама по собі не здійснює діяльності, терміном митна справа лише позначається державно-владна діяльність спеціально уповноважених органів виконавчої влади). Неодноразово можна натрапити на термін предмети, і це при тому, що законодавець у чинному МК 2012 р. відмовився від нього, а також і від терміна митна процедура у звичному його значенні. Тепер він не позначає операцій, пов'язаних зі здійсненням митного контролю й митного оформлення, справлянням митних платежів. У зв'язку з упровадженням одного з фундаментальних понять Міжнародної конвенції зі спрощення та гармонізації митних процедур наразі в основному митному законі митна процедура – це зумовлені метою переміщення товарів через митний кордон України сукупність митних формальностей та порядок їх виконання.

Послідовність тем свідчить про прихильність В. Бойка до логіки законодавця, відображеної в попередній редакції МК. Нічим іншим неможливо пояснити той факт, що питання митного контролю передують положенням щодо митного оформлення.

Водночас важко зрозуміти, чому питання митно-режимного регулювання опинилися наприкінці навчального посібника– крім того в сполученні з інститутом фінансових гарантій та іншими способами забезпечення сплати митних платежів. Адже чинний МК цілком логічно це питання регламентує одразу після відносин, пов'язаних зі справлянням митних платежів (гл.43).

«Основний текст навчального посібника – це дидактично та методично оброблений і систематизований автором навчальний матеріал, викладання якого має відрізнятися об'єктивністю, науковістю та чіткою логічною послідовністю». Останні риси, нажаль, більш ніж скромно виявляються на прикладі рецензованої навчальної книги.

Загалом результати опитування студентів, які встигли ознайомитися із посібником, свідчать, що він перенасичений логічними помилками.

Науковий і методичний рівень матеріалу – можна припустити, що саме ця характеристика більш ніж важлива для науково-педагогічного працівника, який відбирає літературу зі своєї навчальної дисципліни для вишівської бібліотеки. І тут зацікавлену особу очікує певне розчарування. Скажімо, яке окрім негативного враження виникатиме в користувача посібника з митноправової тематики, якщо в ньому трапляються такі змістовні помилки (далеко не про всі з них ми говоритимемо): а) неправильно вказано норму Закону (с.369) або вказано на статтю МК замість Постанови КМУ (с.362);б) вжито термін вантажна митна декларація (с. 96, 146, 148, 150, 333, 335, 336 тощо) замість митна декларація відповідно до ПКМУ № 450 «Питання, пов'язані із застосуванням митних декларацій» від 21.05.2012; в) всупереч ч. 10 ст. 52 МК до повноважень органів доходів і зборів (с. 150), а не центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, віднесено встановлення правил заповнення митної декларації; г) уведено дивний неологізм *переддогляд* (с. 485); ґ) всупереч постанові Пленуму ВСУ № 8 [9] вказано, що «контрабанда вважається завершеним злочином на момент затримання на митному кордоні України»; д) всупереч ст. 407 МК визначення порядку розгляду заяви і видання дозволу на використання приміщення, резервуару, майданчика як складу тимчасового зберігання віднесено до повноважень КМУ або уповноваженого ним органу (с. 267), замість центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику; е) як чинний згадується Закон України «Про акцизний збір» (с. 185), що втратив чинність 2010 року;є) до митних платежів віднесено нечинні вже митні збори (с. 186, 207, 235); ж) всупереч правилу ч. 1 ст. 247 МК митне оформлення товарів і транспортних засобів, що переміщуються через державний (!) кордон України, на думку автора, здійснюється виключно в зонах митного контролю, а не в місцях розташування відповідних підрозділів органів доходів і зборів протягом робочого часу, установленого для цих органів; з) як чинний

згадано Закон України «Про операції з давальницькою сировиною у зовнішньоекономічних відносинах» (с. 213), який втратив чинність на підставі МК України. Далі, для навчальної книги, у назві якої є термін право, неприпустиме, на нашу думку, довільне оперування фундаментальними правовими поняттями, як наприклад «статус». Останній, на думку В. Бойка, необхідно «придати» переміщенню товарів і транспортних засобів (!) з метою недопущення їх хаотичного ввезення та вивезення (с. 361).

Відтак доводиться визнати, що книга рясніє змістовними, стилістичними, пунктуаційними, редакційними помилками. Останні два види ще можна віднести до сфери відповідальності літературного редактора видавництва (як-от «Фінляндія займала українне положення» (с. 44), повтор абзаців (с. 118-119), *занатовані* замість занотовані (с. 246) та інші). Натомість стилістичних неточностей маємо чимало. Так, на с. 41 ідеться про тариф, який утворюється «шляхом прибавок». На с. 64 фраза «Відносини які розглядаються регулюються не тільки правовими нормами Митного кодексу України, але й нормами адміністративного, кримінального, цивільного, фінансового інших галузей права» (авторську пунктуацію збережено – *прим. А. М.*) спонукає до висновку про те, що МК – це і є митне право, або що митне право як галузь законодавства складається винятково з основного митного закону. Хибний висновок про безпосередній закономірний взаємозв'язок митного та інших галузей права й законодавства можна зробити з твердження про те, що «…розвиток адміністративного, кримінального чи іншого права обов'язково впливає на розвиток митного права. Це зумовлює, часті зміни митного законодавства та внесення доповнень до нього» (с. 64).

Загальновідомою, на думку автора посібника, є теза про те, що існування того чи іншого Закону та його застосування запобігає злочинам (с. 72, параграф 1.3 «Роль митного права в економіці України та значення кримінального закону в охороні митно-податкових відносин»). Але, по-перше, сам по собі закон не є засобом попередження злочинності, бо для запобігання злочинам мають вживатися спеціальні заходи щодо усунення негативних явищ і процесів, що породжують злочинність або сприяють їй, а також недопущення вчинення злочинів на ранніх стадіях злочинної поведінки, по-друге, алогічним є термін митно-податкові, бо митні правовідносини й податкові правовідносини є відмінними за своїм фактичним та юридичним змістом, а також суб'єктним складом.

Наявність і якість дидактичного апарату видання (узагальнень, висновків, контрольних питань, завдань тощо). Основним текстом навчального посібника має бути дидактично та методично оброблений і систематизований автором навчальний матеріал. Тому замало лише перерахувати митні режими (с. 360), варто було б запропонувати їхню класифікацію.

Кожна тема в навчальному посібнику завершується висновками. Проте прагнення викласти матеріал

теми стисло, надати, так би мовити, квінтесенцію призвело до того, що він деформується у висновках, спотворюється. Прикладом можуть слугувати висновки до теми 1. У них механізм правового регулювання ототожнюється з митним правом як структурним елементом системи права, а відносини з приводу переміщення товарів і транспортних засобів комерційного призначення (по суті предмет митного права) – із суспільними відносинами, «пов'язаними із митною справою».

Рецензований посібник не містить апарату для орієнтації в матеріалах книги (предметний, іменний покажчики). Так само не відповідає вимогам вступ, у якому замість характеризувати роль та значення дисципліни митного права в підготовці фахівця, показати місце цього курсу серед інших дисциплін, сформулювати основні завдання, що постають перед студентом при вивченні митного права, автор вказує на момент виявлення перших відомостей про зовнішньоторговельні зв'язки, джерельну базу для відтворення загальної історичної картини розвитку митної політики держав стародавнього світу та середньовіччя (с. 6-7).

«Композиція підручника, подання термінів, прийоми введення до тексту нових понять, використання засобів наочності повинні бути направлені на те, щоб передати студентові певну інформацію, навчити його самостійно користуватися книгою, захопити його, викликати інтерес до предмета, що вивчається» (п. 2.3 згаданих вище Методичних рекомендацій). Тому зовсім не зрозуміло, яку мету переслідував автор, коли, наприклад, всупереч усталеній теорії юридичної відповідальності пише про «посягання на норми законодавства про систему оподаткування» (с. 74) замість суспільних відносин, цінностей, охоронюваних правом (наприклад, власність, духовні цінності, здоров'я людини та ін.). Або коли у параграфах 2.1 «Організація митного контролю», 2.3 «Здійснення митного контролю» не формулюються відповідні визначення.

Якість ілюстративного матеріалу (текстів, малюнків, схем, креслень, ілюстрацій), статистичного матеріалу та їхня відповідність досліджуваному матеріалу. Ілюстративний матеріал у посібнику є достатньо інформативним і логічним. Утім важливим є більш-менш рівномірне його розміщення в усьому тексті книги або ж винесення ілюстрацій і блок-схем у додатки за межі основного тексту. Так само не зовсім вдало наведено статистичний матеріал. Автор демонструє роль податків у формуванні бюджету за даними включно 2001 року. І це при тому, що в останнє десятиліття відбулися події, які так чи інакше вплинули і на фінансову (включно з бюджетною) систему держави. Відповідно наведена на с. 72 інформація не дозволяє з'ясувати значення податкових надходжень до державного бюджету, відтак – роль органів доходів і зборів у наповненні його дохідної частини.

Таким чином, скасування 2014 р. процедури надання навчальним виданням для вищої школи грифів МОН України відбулося з метою забезпечення вишівської автономії, яка серед

іншого передбачає можливість використовувати в навчальному процесі ту навчальну літературу, яка відповідає вимогам часу, а не лише формальним вимогам галузевого міністерства [10]. Таким чином, на ВНЗ покладається відповідальність за якість навчального видання.

Ми вимушені констатувати той факт, що у студентів Українського державного університету фінансів та міжнародної торгівлі виникатимуть труднощі з досягненням мети, заявленої в розміщеній на сайті анотації до навчальної дисципліни, вивченню якої має сприяти рецензований навчальний посібник, – сформувати теоретичні і практичні знання з питань митного законодавства. Прикро, що якісному типографському виконанню не відповідає змістовне наповнення посібника. Відтак, нажаль, не можемо рекомендувати студентам Університету митної справи та фінансів – профільного вищого навчального закладу, в якому відбувається поглиблена підготовка фахівців у галузі митної справи, використовувати цей посібник під час вивчення митного права.

В одному слід погодитися з автором: настав час підготовки розширеного видання повноцінного підручника з митного права щонайменше у двох частинах, який би охоплював усю програму курсу й давав можливість зокрема якісної самостійної підготовки. Задля цього варто сформувати потужний авторський колектив однодумців, які мають тривалий досвід викладання митного права на високому науково-методичному рівні, здатні осягнути й систематизувати значний масив митноправових знань, який на сьогодні є. Фахова підготовка навчально-методичної літератури високого рівня є можливою вразі всебічної й неупередженої експертизи друкованих праць, реального, а не удаваного рецензування ще на етапі рукопису. У такому разі творчий продукт, на наш погляд, буде заслуговувати на визнання і студентством, і викладачами митного права. За умов істотного зменшення обсягу аудиторної роботи як навчальна дисципліна митне право бачиться крізь призму таких змістових модулів: 1. Методологічні основи митних правовідносин; 2. Інституційно-функціональний механізм системи митних органів доходів і зборів; 3. Переміщення через митний кордон: правовий зміст процедури; 4. Митне декларування і митний режим як форма реалізації суб'єктивного митного права; 5. Правове забезпечення митного контролю та його оформлення; 6. Митно-тарифний й нетарифний аспекти митних правовідносин. Вказане – не догма, а запрошення до роздумів, тож небайдужим пропонується долучитися до обговорення проекту типової програми з митного права, розміщеної за такою адресою: https://docs.google.com/document/d/1IwwSlX7UeQanto3KyaJFyNMgxEi9_9V21MHRJFKvntc/edit?usp=sharing. Підготовка на її основі підручника з митного права – почесне й водночас відповідальне завдання, виконання якого як ніколи є актуальним. Адже будь-яке реформування системи митних органів не заперечує, а навпаки – ставить на порядок денний питання підготовки кадрів належної

кваліфікації з достатнім рівнем фахових знань.

Список використаних джерел:

1. Бойко В. М. Митне право України : навч. посіб. Т.1 / Бойко В. М. – К.: Алерта, 2015. – 528 с.

2. Митне право [Текст] : навч.-метод. посіб. / В. Т. Білоус та ін. ; Держ. податк. служба України, Нац. ун-т держ. податк. служби України. – Ірпінь: Вид-во Нац. ун-ту ДПС України, 2012. – 104 с.

3. Дорофеєва Л. М. Митне право України [Текст]: навч. посіб. / Л. М. Дорофеєва, М. М. Ясевич; Держ. ВНЗ «Ужгород. tah. ун-т». – Ужгород: Бреза, 2013. – 266 с.

4. Про затвердження Порядку надання навчальній літературі, засобам навчання і навчальному обладнанню грифів та свідоцтв Міністерства освіти і науки України: наказ Міносвіти і науки України від 17.06.2008 № 537 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 52. – Ст. 1751.

5. Історія митної діяльності: Україна в європейському контексті : наукове видання / за ред. В. В. Ченцова; авт. кол.: К. М. Калесников (керівник авторського колективу, Д. В. Архірейський, О. О. Дячок, О. В. Морозов, С. В. Шуляк та ін. – Одеса: Пласке, 2010. – 541 с.

6. Історія митної справи в Україні / [К. М. Колесніков, О. В. Морозов, Г. М. Виноградова та ін.] ; за ред. П. В. Пашка, В. В. Ченцова; вступне слово О. Б. Єгорова. – К.: Знання, 2006. – 600 с.

7. Жорін Ф. Л. Правові основи митної справи в Україні (конспект курсу лекцій з програмних тем) : навчальний посібник / Жорін Ф. Л. – К.: КНЕУ, 2001. – 248 с.

8. Про судову практику у справах про контрабанду та порушення митних правил : постанова Пленуму ВСУ від 03.06.2005 № 8 Електронний ресурс. – Режим доступу: http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/77AFB7C62719BB47C325703100329B3C?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=77AFB7C62719BB47C325703100329B3C&Count=500&

9. Гарагонич О. Гриф МОН вузівським підручникам присвоюватись не буде [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://blog.liga.net/user/ogaragonych/article/14257.aspx

Стаття надійшла до друку 27 серпня 2015 р.

УДК 342.951

АДМІНІСТРАТИВНА ЧИ КРИМІНАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ МИТНИХ ПРАВИЛ ? (ЩОДО СУПЕРЕЧЛИВОСТІ ПОЛОЖЕНЬ СТАТТІ 458 МИТНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ)

Komzyuk V. Administrative or criminal responsibility for breaking customs rules? (About contradictions of regulations of paragraph 458 of the Customs code of Ukraine)

This article's purpose was to analyze considerations of administrative liability, by researching scientific opinions of scientists and to reveal contradictions, disparity to scientific opinion, law, grounds of legal liability of regulations of paragraph 458 part two of the Customs code of Ukraine and to propose amendments to remove present contradictions.

In the article is examined the question of administrative liability for breaking customs law, motives of administrative and criminal liability are determined, impossibility of holding responsible for crime, breaking customs law.

Key words: breaking the customs law;administrative liability; criminal liability; grounds of liability; the Customs code of Ukraine.

Комзюк Володимир Трохимович,

доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри державно-правових дисциплін Черкаського національного університету імені Богдана Хмельницького

Питання юридичної відповідальності (адміністративної, кримінальної), зокрема й за порушення митних правил, завжди є актуальними – як теоретичні, так і практичні щодо застосування її заходів. Юридична відповідальність осіб за вчинене правопорушення завжди пов'язана із застосуванням заходів державного примусу до цих осіб, який, будучи врегульований нормами відповідних галузей права, одночасно є і правовим примусом (адміністративним, кримінально-правовим тощо), і тягне для осіб, до яких застосовується, негативні, обтяжливі наслідки різного характеру, які вони зобов'язані перетерпіти і перетерпівають у зв'язку з реалізацією санкцій правових норм. Така відповідальність завжди зачіпає права та законні інтереси суб'єктів, установлює обмеження, покладає додаткові обов'язки, позбавляє певних прав чи благ тощо. Це зумовлює необхідність чіткого врегулювання нормами права всього комплексу питань, що стосуються порядку притягнення до юридичної відповідальності, практичної реалізації її заходів з метою забезпечення верховенства права, законності,

а будь-які суперечності, недоліки у правовому регулюванні можуть призвести до порушення прав і свобод людини і громадянина (які згідно з ч. 2 статті 3 Конституції України визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1]); отже, у правовій державі, якою себе проголосила Україна, таке порушення є неприпустимим. Як зазначає професор А. Комзюк у своєму вступі до навчального посібника, «адміністративну відповідальність разом із відповідальністю кримінальною можна розглядати як універсальний засіб охорони суспільних відносин, які регулюються різними галузями права – конституційним, цивільним, трудовим, екологічним, фінансовим, власне адміністративним» [2, с. 4]. Зі свого боку хочемо сказати, що необхідно всіляко сприяти, щоб ці універсальні засоби охорони суспільних відносин були бездоганними, ефективними і законними, а запорукою цьому є зокрема широке наукове обговорення і контроль.

Дослідженню адміністративної відповідальності, зокрема й за порушення митних правил, свої наукові праці присвятили відомі вчені-адміністративісти – В. Бевзенко, А. Берлач, Ю. Битяк, І. Голосніченко, І. Гриценко, Є. Додін, Ф. Жорін, Р. Калюжний, Т. Коломоєць, В. Колпаков, А. Комзюк, Д. Лук'янець, Р. Мельник, В. Настюк, Д. Приймаченко, М. Студенікіна, В. Шкарупа, М. Шульга та ін., які у своїх працях детально розкривають теоретичні питання і законодавче регулювання, практичне застосування заходів адміністративної відповідальності, але розглядуване нами конкретне положення статті 458 Митного кодексу науковцями досі не досліджувалось, і його суперечливість, невідповідність усталеним поняттям і поглядам щодо підстав адміністративної та кримінальної відповідальності не аналізувались, що і стало причиною написання цієї статті.

Мета статті – проаналізувати підстави адміністративної відповідальності, дослідивши наукові погляди вчених, і розкрити суперечливість, невідповідність науковій думці, законодавству, підставам юридичної відповідальності положення частини другої статті 458 Митного кодексу України та запропонувати їх усунути.

Стаття 458 Митного кодексу (далі – МКУ) участині 1 визначає поняття порушення митних правил, а частина 2 статті встановлює, що адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені цим Кодексом, настає в разі, якщо ці правопорушення не тягнуть за собою кримінальної відповідальності [3]. Отже, законодавець цим положенням не виключає і припускає, що за порушення митних правил, які закріплені в Митному кодексі, можливе притягнення до кримінальної відповідальності, з чим ми не згодні і вважаємо це принципово неправильним. Відповідно до положень теорії права, наукової думки вчених, юридичної практики для вирішення питання про притягнення особи до конкретного виду юридичної відповідальності слід установити, чи є підстави для такої відповідальності, тобто ключовим моментом є питання підстав юридичної відповідальності.

Даючи нормативне визначення поняттю порушення митних правил у ч. 1 статті 458 МКУ, законодавець вказує, що «порушення митних правил є адміністративним правопорушенням, яке являє собою протиправні, винні (умисні або з необережності) дії чи бездіяльність, що посягають на встановлений цим Кодексом та іншими актами законодавства України порядок переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, пред'явлення їх органам доходів і зборів для проведення митного контролю та митного оформлення, а також здійснення операцій з товарами, що перебувають під митним контролем або контроль за якими покладено на органи доходів і зборів цим Кодексом чи іншими законами України, і за які цим Кодексом передбачена адміністративна відповідальність» [3]. Найважливішим у цьому визначенні для розкриття досліджуваних нами питань є констатація того, що порушення митних правил – це адміністративне правопорушення, і що за його вчинення Митним кодексом передбачено адміністративну відповідальність.

Види порушень митних правил і відповідальність за них визначаються статтями 468-485 МКУ, які закріплюють склади порушень митних правил, за які не передбачено жодної іншої відповідальності, крім адміністративної. Звідки ж узялося положення частини другої статті 458, яка вказує, що адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені цим Кодексом, настає в разі, якщо ці правопорушення не тягнуть за собою кримінальної відповідальності, і чи можлива в принципі кримінальна відповідальність за порушення митних правил?

Слід пам'ятати, що чинний на сьогодні Митний кодекс є вже третім за часи незалежності України. Якщо проаналізувати положення першого Митного кодексу від 12.12.1991 р. [4], то побачимо, що стаття 100 закріплювала і визначала склад контрабанди, що є злочином, за який передбачено кримінальну відповідальність, і тому в цьому акті припускалося положення щодо кримінальної відповідальності за правопорушення, передбачені в ньому, хоча насправді цей кодекс такого положення не містив. Таке положення з'явилося з незрозумілих причин у другому Митному кодексі від 11.07.2002 р. [5], хоча з нього вже було вилучено статтю, яка закріплювала склад контрабанди, і це положення перейшло до чинного тепер Митного кодексу. Причиною цього могла стати стаття 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), яка визначає поняття адміністративного правопорушення і частина друга якої встановлює, що «адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені цим кодексом, настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності», а положення цього Кодексу згідно з частиною 3 статті 2, яка закріплює систему законодавства України про адміністративні правопорушення, «поширюються і на адміністративні правопорушення, відповідальність за вчинення яких передбачена законами, ще не включеними до Кодексу» [6].

Отже, для обґрунтування своєї позиції та аргументованих висновків з розглядуваних питань необхідно звернутися до наукової думки вчених і законодавства щодо підстав адміністративної та кримінальної відповідальності. В. Колпаков у підручнику «Адміністративне право України» зазначає, що «реальна юридична відповідальність настає за наявності трьох підстав – нормативної, складовою частиною якої є норма, що закріплює склад; фактичної (правопорушення); процесуальної (правозастосовчий , юрисдикційний акт» [7, с. 292]. Автори іншого підручника – «Адміністративне право України» за заг. ред.Т. Коломоєць – указують: «У теорії адміністративного права виділяються такі види підстав адміністративної відповідальності: фактичні (вчинення особою особливого виду правопорушення – адміністративного (тобто наявність ознак такого правопорушення); юридичні (наявність у діях особи юридичного складу правопорушення – суб'єкта, суб'єктивної сторони, об'єкта, об'єктивної сторони); процесуальні (наявність процесуальних норм, які забезпечують притягнення винної особи до адміністративної відповідальності)» [8, с. 181]. Такої ж думки дотримуються і автори підручника «Курс адміністративного права України» за заг. ред. В. Коваленка, які крім того акцентують, що «можливість притягнення до адміністративної відповідальності виникає за наявності усіх трьох перелічених підстав» [9, с. 312]. Але найбільш прийнятною і чіткою щодо підстав адміністративної відповідальності за порушення митних правил, на нашу думку, є позиція авторів навчального посібника «Митне право України» за заг. ред. В. Ченцова: «Аналіз ознак адміністративної відповідальності за порушення митних правил дозволяє виділити три підстави, наявність яких може потягти за собою цей вид відповідальності: нормативна підстава, тобто наявність системи норм права, що встановлюють адміністративну відповідальність і регулюють її; фактична підстава, якою є протиправне, винне діяння особи, що порушує правові приписи у сфері митної діяльності, тобто порушення митних правил; процесуальна підстава – правозастосовний акт уповноваженого органу щодо накладення стягнення на конкретну особу за конкретне порушення митних правил. Для настання реальної відповідальності необхідно, щоб в наявності були всі три підстави і саме в такій послідовності» [10, с. 242].

Цілком погоджуючись з думкою останніх авторів щодо підстав адміністративної відповідальності за порушення митних правил, усе ж хочемо дещо уточнити, що зокрема нормативною підставою адміністративної відповідальності за порушення митних правил, на нашу думку, є наявність системи норм права, які визначають діяння як порушення митних правил, закріплюють склади таких порушень і встановлюють за них адміністративну відповідальність та визначають і регулюють порядок притягнення до неї (такі норми містяться в Митному кодексі та Кодексі України про адміністративні правопорушення); фактичною ж підставою адміністративної відповідальності є

вчинення особою порушення митних правил, тобто реального протиправного діяння, яке містить склад такого правопорушення; процесуальною підставою вважаємо наявність індивідуального юрисдикційного акта (рішення) про притягнення особи до адміністративної відповідальності (накладення адміністративного стягнення за порушення митних правил), винесеного уповноваженим органом щодо відповідної особи в конкретній справі про порушення митних правил. Вважаємо, що саме наявність усіх цих трьох чинників і є підставою для настання адміністративної відповідальності за порушення митних правил.

Щодо підстав кримінальної відповідальності, то тут також можна виділити нормативну, фактичну і процесуальну підстави, але вони визначаються вже не адміністративним і митним правом та законодавством, а кримінальним і кримінально-процесуальним. Підстава кримінальної відповідальності чітко визначена статтею 2 чинного Кримінального кодексу України, згідно з частиною 1 якої «підставою кримінальної відповідальності є вчинення особою суспільно небезпечного діяння, яке містить склад злочину, передбаченого цим Кодексом». Частина 3 ст. 3 Кримінального кодексу визначає, що «злочинність діяння, а також його караність та інші кримінально-правові наслідки визначаються тільки цим Кодексом» (виділено нами – *В. К.*), а частина 4 цієї ж статті вказує, що «застосування закону про кримінальну відповідальність за аналогією заборонено» [11]. Отже, виходячи з вищевикладеного, порушення митних правил, які закріплені в Митному кодексі України, у принципі не можуть тягнути кримінальної відповідальності, оскільки для цього немає ні нормативних, ні фактичних підстав, а процесуальною підставою кримінальної відповідальності є тільки обвинувальний вирок щодо конкретної особи, який може бути винесений судом лише за вчинення суспільно небезпечного діяння, що містить склад злочину, а не порушення митних правил, і тому положення частини другої статті 458 можна вважати такими, що не відповідають підставам кримінальної відповідальності, установленим законодавством, через що їх слід скасувати.

Окремі вчені-адміністративісти, виходячи з аналогічних положень частини 2 статті 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), яка встановлює, що «адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені цим Кодексом, настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності» [6], вважають, що таким чином законодавець вказує на пріоритет кримінальної відповідальності над адміністративною. На нашу думку, жодного пріоритету однієї відповідальності над іншою бути не може, тут можна говорити про підміну понять, оскільки на практиці часто важко встановити склад правопорушення, є проблема кваліфікації діяння, і часто діяння має ознаки і адміністративного правопорушення, і злочину, а отже, коли є ознаки складу злочину, його слід кваліфікувати як

злочин, а за злочин, як було сказано, настає кримінальна відповідальність, хоча це не свідчить про її пріоритет – просто в цьому разі буде фактична підстава саме кримінальної відповідальності; якщо ж діяння буде кваліфіковане як адміністративне правопорушення, то за нього ніяк у принципі не може настати кримінальна відповідальність. Тому й положення частини другої статті 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення також слід скасувати як такі, що не відповідають і положенням теорії права щодо підстав юридичної відповідальності, і чинному законодавству, оскільки в цьому Кодексі немає і не може бути жодного діяння, яке містить склад злочину, тобто в принципі відсутня нормативна підстава кримінальної відповідальності.

Крім того, говорячи про пріоритет кримінальної відповідальності, слід зважати на те, що останнім часом, навпаки, відбувається гуманізація юридичної відповідальності: багато злочинних діянь декриміналізується, зокрема відбулася декриміналізація і контрабанди товарів згідно із Законом України від 15.11.2011 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності» [12], і на сьогодні предметом контрабанди можуть бути не будь-які товари, а тільки прямо визначені нормою права у ст. 201 Кримінального кодексу предмети – культурні цінності, отруйні, сильнодіючі, вибухові речовини, радіоактивні матеріали, зброя та боєприпаси (крім гладкоствольної мисливської зброї та бойових припасів до неї), а також спеціальні технічні засоби негласного отримання інформації (хоча, як показали реалії життя, це негативно вплинуло на ефективність боротьби з контрабандою, завдало значної шкоди економіці країни, тому, на нашу думку, слід внести зміни до Кримінального кодексу України і відновити склад такого злочину, як контрабанда товарів, а відповідно і кримінальну відповідальність за нього).

Таким чином, нами розглянуто і проаналізовано підстави адміністративної відповідальності, положення ч. 2 статті 458 МКУ, які є суперечливими, не відповідають усталеним поглядам провідних учених-адміністративістів щодо підстав адміністративної відповідальності, а також нормам Кримінального кодексу, які встановлюють підстави кримінальної відповідальності, що свідчить про необхідність скасування частини другої статті 458 Митного кодексу України.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. Адміністративна відповідальність в Україні : навч. посіб. / [Комзюк А. Т., Гуменюк В. А., Джагупов Г. В. та ін.] ; за заг. ред. А. Т. Комзюка. 3-тє вид. доопр. – Харків: Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2007. – 80 с.

3. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495%D0%B4-17/page4

4. Митний кодекс України завід 12.12.1991 р. № 1970-XII [Електронний ресурс].–Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1970-12

5. Митний кодекс України завід 11.07.2002 р. № 92-IV [Електронний ресурс].–Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/92-15

6. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

7. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / Колпаков В. К. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

8. Адміністративне право України : підручник. – Вид. 2, змін. І доп. / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. – К.: Істина, 2012. – 528 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. Митне право України : навч. посібник / за заг. ред. В. В. Ченцова. – К.: Істина, 2007. – 328 с.

11. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341-III [Електронний ресурс].–Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/page6

12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності : Закон України від 15.11.2011 № 4025-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4025-17

Комзюк М. Т. Адміністративна чи кримінальна відповідальність за порушення митних правил? (Щодо суперечливості положень статті 458 Митного кодексу України)

У статті розглянуто питання адміністративної відповідальності за порушення митних правил, визначено підстави адміністративної та кримінальної відповідальності, доведено й обґрунтовано неможливість настання кримінальної відповідальності за порушення митних правил, передбачені Митним кодексом, запропоновано виключити частину другу статті 458 Митного кодексу України.

Ключові слова: порушення митних правил; адміністративна відповідальність; кримінальна відповідальність; підстави відповідальності; Митний кодекс України.

Комзюк М. Т. Административная или уголовная ответственность за нарушение таможенных правил? (Относительно противоречивости положений статьи 458 Таможенного кодекса Украины)

В статье рассмотрено вопросы административной ответственности за нарушение таможенных правил, определено основания административной и уголовной ответственности, доказано и обосновано невозможность наступления уголовной ответственности за нарушения таможенных правил, предусмотренные Таможенным кодексом, предложено исключить часть вторую статьи 458 Таможенного кодекса Украины.

Ключевые слова: нарушение таможенных правил; административная ответственность; уголовная ответственность; основания ответственности; Таможенный кодекс Украины.

Стаття надійшла до друку 15 вересня 2015 р.

ФИНАНСОВАЯ ПОДДЕРЖКА ГОСУДАРСТВОМ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО СПОРТА: PRO ET CONTRA

Ponkin I. V., Ponkina H. I. Public financial support of professional sport: pro et contra

The article investigates legal possibilities, conditions and limits of public financial support of professional sport. This article describes the arguments against public financial support of professional sport and the arguments for public financial support of professional sport.

Key words: administrative law, public administration, professional sport, sport, public administration in sports sphere, sports law, regulation of sport, public financial support of professional sport, autonomy of sport.

Понкин Игорь Владиславович,

доктор юридических наук, профессор кафедры спортивного права Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина, профессор ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ, профессор;

Понкина Алена Игоревна,

кандидат юридических наук, преподаватель кафедры спортивного права Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина

За последние 20–25 лет в США, Канаде, ЮАР, Германии, Китае и ряде других государств мира было осуществлено строительство и модернизация множества инфраструктурных объектов, и прежде всего – стадионов, используемых в профессиональном спорте, в том числе для обеспечения проведения на национальном уровне крупных международных спортивных мероприятий [5, с. 3–4]. Однако сегодня фиксируется тенденция сокращения государственной финансовой поддержки профессионального спорта. Определяется это существенным дефицитом публичных финансов, а также целым рядом других причин.

Соответственно, всё более актуальным и значимым вопросом проектирования и реализации государственного управления и государственной политики в области спорта становится вопрос о правовых основаниях и условиях, мерах долженствования и пределах финансирования органами публичной власти системы профессионального спорта.

В пользу финансовой поддержки государством профессионального спорта имеется целый ряд вполне прагматически релевантных и обоснованных аргументов, впрочем, столь же прагматически релевантны и аргументы против такой поддержки профессионального спорта государством. В настоящей статье будет дан краткий обзор этих оппонирующих точек зрения.

Аргументы против финансовой поддержки государством профессионального спорта

Выделяют нижеследующие группы причин недопустимости или, во всяком случае, нецелесообразности государственной финансовой поддержки профессионального спорта:

1. Отсутствие оснований для позиционирования приоритетности сферы профессионального спорта в части выделения органами публичной власти финансовых средств на её поддержку – в сравнении со сферами образования, здравоохранения, социальной защиты, культуры и т.д.

При определении того, насколько целесообразным для государства является финансирование профессиональной спортивной деятельности, по словам Роберта Бааде и Виктора Мэтисона, необходимо также обратить внимание на экономический аспект реализации мер такого рода. Обычно строительство спортивных стадионов и создание профессиональных спортивных команд служит отражением уровня экономического развития государства, а не средством его повышения [5, с. 4], то есть такие меры, в принципе, могут приниматься государством тогда, когда другие статьи расходов уже обеспечены.

По мнению Сары Уилхэлм, к негативным экономическим последствиям государственного финансирования спортивной инфраструктуры относится снижение уровня вложения государственных средств в развитие иных сфер, в которых государство также заинтересовано. Так, в рамках реализации эффективной государственной политики средства должны выделяться для финансирования тех целей, что принесут наибольшую пользу, измеряемую как прямой экономической выгодой, так и качеством жизни населения [17, с. 6].

По мнению Дэйла Мюррей, существуют иные социальные блага (образование, обеспечение безопасности, здравоохранение), финансирование которых является гораздо более обоснованным [12, с. 25–26].

2. Сфера профессионального спорта – это, в первую очередь, шоу-бизнес-индустрия, то есть сфера преимущественно частных интересов, а публичным интересам придаётся второстепенное значение.

Природа профессионального спорта заключается в том, что такой спорт направлен главным образом на обеспечение достижения заработка самих субъектов профессионального спорта и зачастую эксплуатирует именно развлекательный аспект спорта, а не направлен непосредственно на содействие реализации социально значимых интересов [12, с. 28].

Сфера профессионального спорта – это много больше шоу-бизнес-индустрия, нежели спорт в чистом виде, а значит, эта сфера связана с частными бизнес-интересами.

И в этом смысле данный сегмент бизнеса не может быть приоритетным для государства в сравнении с любыми другими сегментами и направлениями законного бизнеса.

Как отмечает Дэйл Мюррей, государство не должно финансировать профессиональный спорт, либо должно осуществлять это крайне

ограниченно, что вытекает из императива о том, что любое крупное направление вложения государственных средств не может нарушать принципа нейтралитета государства. И этот нейтралитет будет нарушен, если государство будет предпринимать шаги, используя в том числе свои полномочия по принуждению и предоставляя разного рода привилегии с целью способствования одному образу жизни или деятельности за счёт других [12, с. 25–26].

По мнению Франсуа Рошблуана, в настоящий момент имеет место необходимость в применении запрета на предоставление государственной финансовой поддержки профессиональным спортивным организациям, которые по определению занимаются экономической деятельностью и подпадают под законодательное определение предприятия. Кроме того должна быть достигнута надлежащая финансовая прозрачность на национальном уровне в отношении всех операций, включающих использование государственных средств в сфере профессионального спорта. Такие меры должны приниматься с той целью, чтобы не налагать на налогоплательщиков обязанность оплачивать выживание компаний, неспособных осуществлять эффективный финансовый менеджмент. Государства вполне могут поддерживать усилия национальных и европейских спортивных федераций посредством обеспечения большей гармонизации правил бухгалтерского учета для спортивных клубов с целью обеспечения финансовой прозрачности их деятельности [15, с. 11].

3. Неподтверждаемость (во всяком случае – слабая подтверждаемость) тезиса о связи государственной поддержки профессионального спорта и экономического развития района (региона, населённого пункта).

По мнению ряда спортивных экономистов, как правило, эксплуатация профинансированных государством спортивных сооружений редко приводит к заявляемому экономическому росту и выгодам, зачастую оставляя существенные долги в бюджетах [6].

Опыт США по данному вопросу демонстрирует, что органы публичной власти, вкладывая инвестиции в соответствующие инфраструктурные проекты, получают, как правило, весьма незначительные доходы от таких инвестиций [18].

Более того, вложение средств в развитие профессионального спорта местными органами публичной власти может приводить в некоторых случаях и к негативным последствиям.

Так, анализ экономической ситуации в 37 городах США с бейсбольными, футбольными и баскетбольными командами показал, что проведение спортивных мероприятий никак не отразилось положительно на их местной экономике; более того, чистое экономическое воздействие профессионального спорта в Вашингтоне (Округ Колумбия) и в 36 других городах, в которых базировались профессиональные спортивные команды более 30 лет, выразилось в снижении уровня реального дохода на душу населения всей городской агломерации [12, с. 29].

4. Ограничения или запрет государственной финансовой поддержки профессионального спорта есть следствие автономности сферы спорта (см.: [2; 3]), является «оборотной стороной монеты» этого основополагающего принципа спорта.

5. Риск финансовых злоупотреблений со стороны профессиональных спортивных клубов и профессиональных спортивных федераций.

Как обоснованно указывает Франсуа Рошблуан, автономность спорта не может распространяться на серьезные нарушения спортивной этики либо на бездействие в тех случаях, когда системы самоуправления спортом не могут справиться с проблемами, связанными с опасениями относительно прозрачности и добросовестности управления в области спорта. Автономность спорта существует для защиты интересов спорта, а не защиты интересов недобросовестных лиц [15, с. 20].

Аргументы в пользу оказания государством определённой финансовой поддержки профессиональному спорту

Понятно, что в идеале деятельность профессиональных спортивных команд, содержание и функционирование спортивных сооружений системы профессионального спорта должны полностью финансово обеспечиваться из частных источников, однако и без государственной финансовой поддержки зачастую не обойтись.

В научной литературе необходимость такого финансирования нередко выводится из довольно абстрактных понятий и главным образом оправдывает интересы самих профессиональных спортивных команд и профессионального спорта. Понятно, что такое обоснование не может быть признано достаточным и релевантным.

Следует учитывать, что государственное финансирование профессионального спорта в разумных ограниченных пределах может быть допустимым и разумным, если органы публичной власти принимают действительно корректные меры для этого, в частности – вкладывают денежные средства совместно с частными инвесторами [4], реализуя, к примеру, схему государственно-частного партнёрства.

Существуют определённые прагматически релевантные аргументы относительно правовой и фактической возможности и обоснованности оказания определённой прямой финансовой поддержки государством профессионального спорта. Государственное финансирование профессиональной спортивной инфраструктуры также может иметь и определённые положительные результаты.

Государственное финансирование частных проектов в какой-либо форме, как правило, основывается на применении принципов объективности и эффективности. И наиболее целесообразно и разумно рассматривать рациональность государственного финансирования профессионального спорта именно с точки зрения получаемых от этого выгод, понимая под таковыми не только те, что исчисляемы, но и многие другие блага.

К преимуществам государственного финансирования спортивной инфраструктуры для профессионального спорта, связанным с влиянием такого финансирования на качество жизни населения, Сара Уилхэлм относит следующие:

– потребительская выгода в связи с посещением спортивных мероприятий, под которой понимается разница между тем, сколько болельщик готов заплатить за вход на спортивное мероприятие, и тем, сколько ему в самом деле придется заплатить;

– польза для местных болельщиков, которые могут посещать соревнования;

– солидарность и гражданская гордость в связи с достижением местными спортивными командами спортивных результатов [17, с. 5].

По нашему мнению, обоснованно выделять нижеследующие группы причин долженствования или, по крайней мере, приемлемости определённой государственной финансовой поддержки профессионального спорта:

1. Оказание государством финансовой поддержки профессионального спорта опосредованно положительно воздействует на поддержание и улучшение человеческого капитала страны.

Профессиональный спорт неразрывно связан со спортом массовым, который интегрально направлен на развитие человеческого потенциала.

Не случайно статья II Резолюции Комитета министров Совета Европы № (76) 41 от 24.09.1976 «Принципы политики в спорте для всех» [14] подчеркивает, что спорт должен поощряться как важный фактор развития человеческого потенциала, и соответствующая поддержка должна быть доступна из государственных средств.

2. Присущая системе профессионального спорта акцентированность на эффективное создание привлекательного образа спорта в целом, положительное пропагандистское влияние профессионального спорта на привлечение в массовый спорт детей и молодежи.

3. Императивы создания условий для экономического развития государства в целом, отдельных его регионов или районов.

По мере своего развития сфера спорта все более сопрягается с бизнесом, а спортивная индустрия уже составляет значимый сегмент национальных экономик. Профессиональный спорт выступает системообразующим ядром индустрии спорта, и его государственное финансирование влечёт позитивные последствия для экономического развития района (города), региона или страны в целом.

Финансирование государством строительства инфраструктуры для целей профессионального спорта косвенно содействует экономическому росту района (города), региона или страны в целом, поскольку способствует развитию сопутствующих предприятий розничной торговли (спортивной атрибутики, спортивной одежды и обуви, спортивных сувениров и символики), способствует образованию (поддержанию) массы рабочих мест, обеспечивает дополнительный приток налогов в бюджеты всех уровней.

Американский опыт показывает, что даже если экономическая выгода от финансирования органами публичной власти из государственных, региональных или муниципальных бюджетов спортивных сооружения для профессионального спорта является чрезвычайно низкой для городов, в которых осуществляется такое строительство, то такие сооружения могут оказывать существенное положительное влияние на экономику соседних городов и районов [13].

Строительство и эксплуатация спортивных сооружений для профессиональных спортивных команд может предполагать создание новых рабочих мест, однако предлагаемая работа предполагает привлечение неквалифицированного труда и является временной и сезонной, а также низкооплачиваемой, в отличие от гораздо большего разнообразия рабочих мест, предлагаемых частными предприятиями [9, с. 439]. Тем не менее указанный прирост рабочих мест (пусть, и временный) следует оценивать положительно. Тем более, такая оценка справедлива при узком рассмотрении вопроса.

Рабочие места создаются не только в процессе строительства и эксплуатации новой спортивной инфраструктуры и окружающих её предприятий, но и в местных отелях и предприятиях общественного питания, в которых наблюдается прирост клиентуры в связи с проведением спортивных соревнований [17, с. 5].

Иногда предоставление государством бюджетных средств на развитие профессионального спорта обосновывают предоставлением средств на развитие частного предпринимательства, утверждая, что с этой точки зрения указанные сферы деятельности являются аналогичными. Однако между ними существуют серьезные различия, и расходование государственных средств для поддержки одной отрасли нельзя обосновать предоставлением таких средств для развития другой. Так, поддерживая частные предприятия, государство может в дальнейшем получать значительную экономическую выгоду от их деятельности. Кроме того финансирование частных предприятий, в отличие от финансирования профессиональных спортивных команд, не перемещает денежные средства из экономики, а стимулирует экономический рост, что позволяет в дальнейшем возвращаться денежным средствам в экономику [9, с. 438–439]. Тем не менее опять же в целом следует оценить влияние рассматриваемых действий государства на экономику как положительное.

4. Государственная финансовая поддержка может быть оправдана тем, что финансируемые спортивные объекты профессионального спорта служат широкому спектру публичных интересов, обслуживают существенно более широкую аудиторию, нежели только профессиональные спортсмены, профессиональные спортивные команды и профессиональные спортивные клубы.

Ответственность за решение проблем, связанных с реализацией спортивной политики, лежит в первую очередь на спортивном сообществе вместе с осуществлением им саморегулирования. Однако, несмотря на

существенную значимость саморегулирования в области спорта, государство должно вмешиваться в случае, если такие проблемы остаются неразрешенными. Автономность спорта требует от государств воздерживаться от неоправданного вмешательства в организацию и функционирование спортивных учреждений. Тем не менее, она не может служить предлогом для бездействия таких учреждений в решении важных вопросов. Спорт является сферой публичных интересов и государства, играет важную роль в удовлетворении общих интересов, которая подразумевает создание надлежащей законодательной основы, обеспечение наказаний за совершение нарушений в спорте, противоречащих законодательству, а также предполагает фактическое сотрудничество с руководящими органами спортивного движения для борьбы с любыми нарушениями, идущими вразрез со спортивной этикой и основополагающими ценностями, которые спорт должен сохранять и продвигать [15, с. 20].

5. Имиджевые преимущества и преимущества, связанные с влиянием такого финансирования на качество жизни населения.

Сегодня, как указывают Чьен-Ю Ли, Пин-Чао Ли и Юй-Фан Най, государственное вмешательство в сферу спорта зачастую осуществляется также с целью демонстрации социального, политического или экономического уровня жизни такого государства [10, с. 23].

Преимущества данной категории, – отмечает Сара Уилхэлм, – представляют собой нематериальную выгоду для общества, которая влияет на его благополучие и взаимодействие его членов между собой [17, с. 5].

Нематериальные выгоды от финансирования государством строительства новых стадионов для профессиональных футбольных команд выражаются в повышении уровня гражданской гордости населения, эмоциональной вовлеченности, а также повышения уровня коллективного самоощущения, самочувствования и самоуважения и придания индивидам большего ощущения общенациональной идентичности [8, с. 13–14].

Как отмечают Питер Гротуис, Брюс Джонсон и Джон Уайтхед, часто целесообразность и необходимость государственного финансирования профессионального спорта основывается на утверждении о том, что спорт, в том числе и такой, обеспечивает создание крупных положительных экстерналий для общества. И предоставляемые государственные средства позволяют интернализировать эти экстерналии, а также привлекать профессиональные спортивные команды, которые иначе бы не стали оставаться в конкретном регионе [7, с. 516].

6. Проявление эффекта замещения, который заключается в том, что те, кто посещают спортивные мероприятия, могут перестать расходовать свои средства на прочие виды отдыха и развлечения, в том числе и социально неприемлемые или опасные, из-за ограниченности и негибкости семейных бюджетов значительной части населения.

7. Имиджевое значение профессионального спорта для публичного сектора.

Уровень развитости профессионального спорта в стране, очевидно,

имеет весьма высокое значение для международного имиджа государства. Но аналогичным образом уровень развития профессионального спорта, наличие знакового спортивного клуба, проживание и тренировки профессионального спортсмена мирового уровня могут иметь значение для имиджа населенного пункта, района или региона.

При этом даже для высокодоходных сегментов профессионального спорта имеет значение государственная финансовая поддержка строительства, реконструкции, эксплуатации спортивных объектов (стадионов, треков, гоночных трасс, трамплинов и т.д.).

Так, выдающийся канадский хоккеист, владелец клуба НХЛ «Питтсбург Пингвинз» (с 1999 года) Марио Лемье говорил: «Государственное финансирование спортивного стадиона является весьма значимым [для профессионального спорта]. Если бы такое финансирование не было найдено, то, возможно, пришлось бы продать команду кому-то, кто сумел бы переместить её [на другое место базирования]» (цит. по: [16]).

Целесообразность предоставления государственных мер финансовой поддержки профессиональному спорту обосновывается теми соображениями, что профессиональные спортивные команды имеют существенное экономическое и социальное значение для принимающих их городов, что выражается в виде своего рода внешней выгоды, непосредственно за предоставление которой сами команды, как правило, не получают никаких компенсаций. Если рассматривать деятельность профессиональной команды как общественное благо (общественный товар), коллективно потребляемое, то оптимальное предоставление команд и их игровых сооружений требует приравнивания суммы индивидуальных предельных полезностей, предельных норм замещения для жителей принимающего города к предельной себестоимости привлечения и поддержания и обеспечения деятельности профессиональной спортивной команды в таком городе. Если же внешняя экономическая выгода от деятельности такой команды незначительна, то учитывается её значение для общества [11, с. 5].

8. Сложность исчерпывающе чёткого разграничения профессионального и любительского спорта в правовом регулировании спорта во многих государствах.

Заключение

На открытии конгресса ФИФА в Будапеште премьер-министр Венгрии Виктор Орбан очень точно отразил природу взаимодействия государства и сферы спорта: «Власть и спорт идут рядом: они должны объединять людей. При этом власть может быть благословением для спорта, а может – проклятием» (цит. по: [1]).

Вопрос правовой обоснованности и возможности финансовой поддержки органами публичной власти сферы профессионального спорта остается открытым. Открытым прежде всего вследствие резкого сокращения финансовых возможностей государства в результате текущих

глобальных кризисных финансовых явлений. Но этот вопрос остается также открытым и потому, что вслед за государственными деньгами приходит вмешательство государства во внутренние дела спорта, а этому есть предел, вытекающий из автономности спорта, на сегодня исследованной явно недостаточно.

Список использованных источников:

1. *Дзичковский Е.* Григорий Суркис: «Никогда не назначил бы Адвоката тренером сборной» / *Дзичковский Е.* // Спорт-Экспресс. – 27.06.2012.

2. *Понкина А. И.* Автономность спорта: Теоретико-правовое исследование/ *Понкина А. И.* ; Комиссия по спортивному праву Ассоциации юристов России; Национальное объединение спортивных юристов Российской Федерации. – М., 2013. – 102 с.

3. *Понкина А. И.* Государственное управление и автономная институализация в области спорта / *Понкина А. И. ;* Комиссия по спортивному праву Ассоциации юристов России; Национальное объединение спортивных юристов Российской Федерации. – М., 2013. – 143 с.

4. A Solution to Finance Professional Sports Facilities in Alberta: Public-Private Partnership Model [Електроннийресурс] – Режим доступу: http://www.conference-board.ca/press/newsrelease/14-07-09/a_solution_to_finance_professional_sports_facilities_in_alberta_public-private_partnership_model.aspx.

5. Baade R. A. Financing Professional Sports Facilities / North American Association of Sports Economists [Електронний ресурс] / Baade R. A., Matheson V. A. – Режим доступу : http://college.holycross.edu/RePEc/spe/MathesonBaade_FinancingSports.pdf. – 2011. – 33 p.

6. Garofalo P. If You Build It, They Might Not Come: The Risky Economics of Sports Stadiums [Електронний ресурс] / Garofalo P., Waldron T. – Режим доступу: http://www.theatlantic.com/business/archive/2012/09/if-you-build-it-they-might-not-come-the-risky-economics-of-sports-stadiums/260900/.

7. Groothuis P. A. Public Funding of Professional Sports Stadiums: Public Choice or Civic Pride? / Groothuis P.A., Johnson B.K., Whitehead J.C. // Eastern Economic Journal. – Fall 2004. – Vol. 30. – № 4. – P. 515–526.

8. Holland J. K. Determinants of Public Funding for Professional Athletic Venues [Електронний ресурс] / Holland J. K. – Режим доступу : http://scholarship.claremont.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1929&context=cmc_theses. – 2014. – 32 p.

9. Jensen S. A. Financing Professional Sports Facilities with Federal Tax Subsidies: Is it Sound Tax Policy? / Jensen S. A. // Marquette Sports Law Review. – Spring 2000. – Vol. 10. – Issue 2. – P. 425–460.

10. Lin C.-Y.Theorizing the Role of Sport in State-Politics / Lin C.-Y., Lee P.-C., Nai H.-F. // International Journal of Sport and Exercise Science. – 2009. – Vol. 1. – № 1. – P. 23–32.

11. Matheson V. A. Have Public Finance Principles Been Shut Out in Financing New Sports Stadiums for the NFL in the United States? [Електронний ресурс] / Matheson V. A., Baade R. A. – Режим доступу: http://college.holycross.edu/RePEc/hcx/Matheson_PublicFinance.pdf. – 2005. – 27 p.

12. Murray D. Reflections on Public Funding for Professional Sports Facilities / Murray D. // Journal of the Philosophy of Sport. – 2009. – № 36. – P. 22–39.

13. Public financing of professional baseball stadiums [Електронний ресурс].– Режим доступу: http://www.ibo.nyc.ny.us/iboreports/stadtest.html.

14. Resolution of the Committee of ministers of the Council of Europe № (76) 41 «On the principles for a policy of sport

for all» / Adopted by the Committee of Ministers on 24 September 1976 at the 260th meeting of the Ministers' Deputies [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.coe.int/t/dg4/epas/resources/texts/Res (76)41_en.pdf.

15. Rochebloine F. Good governance and ethics in sport (Report № 12889) / Rochebloine F. ; PACE Committee on Culture, Science, Education and Media [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://assembly.coe.int/nw/xml/Xref/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=18099&lang=en. – 05.04.2012. – 22 p.

16. Simonich M. Teams squeeze cities to finance new arenas. But in some places, officials have squeezed back / Simonich M. // Post-Gazette (Pittsburgh). – June 26, 2001.

17. Wilhelm S. Public Funding of Sports Stadiums / Wilhelm S. ; Center for Public Policy & Administration [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://cppa.utah.edu/_documents/publications/finance-tax/sports-stadiums.pdf. – 11 p.

18. Zaretsky A. M. Should Cities Pay for Sports Facilities? [Електронний ресурс] / Zaretsky A. M. – Режим доступу: https://www.stlouisfed.org/publications/regional-economist/april-2001/should-cities-pay-for-sports-facilities.

Понкин И. В., Понкина А. И. Финансовая поддержка государством профессионального спорта

Статья посвящена исследованию правовых возможностей, условий и ограничений государственной финансовой поддержки профессионального спорта. Описаны аргументы против финансовой поддержки государством профессионального спорта и аргументы в пользу оказания определённой финансовой поддержки государством профессионального спорта.

Ключевые слова: административное право, государственное управление, профессиональный спорт, спорт, государственное управление в области спорта, спортивное право, регламентация спорта, финансирование профессионального спорта, автономность спорта.

Понкін І. В., Понкіна О. І. Фінансова підтримка державою професійного спорту

Статтю присвячено дослідженню правових можливостей, умов та обмежень державної фінансової підтримки професійного спорту. Описано аргументи проти фінансової підтримки державою професійного спорту та аргументи на користь надання певної фінансової підтримки держави професійному спорту.

Ключові слова: адміністративне право, державне управління, професійний спорт, державне управління у сфері спорту, регламентація спорту, фінансування професійного спорту, автономність спорту.

Стаття надійшла до друку 27 серпня 2015 р.

УДК 342.925:35.08 (477)

ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ ЩОДО ВІДНОСИН ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

Цуркан Михайло Іванович,

суддя Вищого адміністративного суду України, кандидат юридичних наук

Zurkan M. I. Proceeding in administrative cases regarding public service

We have analyzed the legal relations, arising from public service disputes. The characteristics was given to the types of public service, we have specified the differences between them as well. We have identified the features of public service: professional activities of the citizens of Ukraine; realized on the basis of the Constitution, law and other normative and legal acts; according to its content, it involves realization of the tasks and functions of the state, bodies of state power or local administration institutions, payment is done using the state funds or the funds of local budgets.

We have given the characteristics to the parties of the disputes regarding public service; explained who among the participants of legal relations can possess legal personality of the plaintiff and defendant. The plaintiffs in the disputes regarding public service are: a) persons which pretended to occupy the public post; b) public officials; c) persons displaced from public service. The cases regarding public service can have as a plaintiff the physical person – citizen of Ukraine, in other words, the public serviceman as only the citizens of Ukraine have right for public service. The physical person – plaintiff can also not have the status of serviceman if it is about the candidate for the relevant post. The defendants in the cases subject of consideration are state institution or local authorities: a) for occupation of the post, on which the person pretended; b) with whom the person has the relations of public service; c) from which the person is displaces; d) which legal act is a conditions for accepting the person for the post or displacing him or her from it.

It has been proved that the important role in the proceeding regarding consideration of the dispute regarding public service is played by the third parties which act in the administrative case already brought to the court between the parties for defence of personal rights, liberties and interests of physical persons, rights and interest of legal entities in the sphere of public legal relations.

Regarding the rules of subject-matter jurisdiction, the suits of public servants are considered by: local general courts as administrative courts when the defendant is a body or official of the local authorities; district administrative courts when the defendant is state body, power body of ARC, regional councils, Kyiv and Sevastopol municipal councils, their officials; by the Higher administrative court of Ukraine as a court of first instance in cases regarding suits of public official concerning appeal against acts, actions or inactions of the Verhovna Rada of Ukraine, President of Ukraine, High council of justice, High qualification commission of judges of Ukraine and under the suits of the Head of the Verhovna Rada of Ukraine, his deputies regarding long-term suspension of the powers of people's deputy of Ukraine in case of non-performance of the demands on incompatibility.

The application of the terms of application to the court in the cases regarding public service is well grounded. Regarding the first part of the article 99 of the Code of Administrative legal proceeding of Ukraine, the administrative suit can be presented within the term of application to the administrative court determined by this Code or other laws. The general term of application to the court is a six-month term which shall be calculated from the day when a person got to know or had to get to know about violation of his/her rights, liberties or interests (part 2 article 99 of CAP of Ukraine).

The consideration of the disputes which arise from the relations of public service, shows a huge number of gaps and non-coordination in the legislation regarding public service as well as in the administrative legal proceeding itself. For this reason before legal elimination of the deficiencies, the legal practice permits to decrease the cases of false application of the norms of material and procedural law, prevents occurrence of legal collisions in this area, provides the unity of law application which increases the efficiency and efficacy of public service as well as administrative legal proceeding.

Key words: public service, administrative legal proceeding, administrative jurisdiction, public and legal disputes, administrative process, application term, provision of administrative suit.

Для здійснення правосуддя адміністративні суди наділяються певними повноваженнями, які не збігаються і законодавчо виокремлені від повноважень судів конституційної, кримінальної, цивільної та господарської юрисдикцій. Сукупність повноважень судів ще називають компетенцією. З поняттям компетенції тісно пов'язаний термін юрисдикція. Під юрисдикцією розуміють «установлену законом правомочність відповідних державних органів вирішувати правові суперечки[1] та справи про правопорушення, оцінюючи дії суб'єктів з точки зору їх правомірності чи неправомірності, застосовувати юридичні санкції до правопорушників; територію в підвідомчості певного органу влади; здійснення правосуддя, а також іншу діяльність з розгляду правових суперечок, справ про правопорушення і застосування санкцій» [1].

Тому можемо зробити висновок, що адміністративний суд є одним із державних юрисдикційних

[1] У перекладі з російської мови терміна «спор» використовуємо власне українську форму «суперечка», яку в радянські часи ігнорували юристи і яку найближчим часом буде кодифіковано в правових актах. Калькований з російської мови варіант спір залишаємо лише в цитатах – ред.

органів, який Кодексом адміністративного судочинства України (КАС України) наділено повноваженнями щодо розгляду певних категорій публічно-правових[1] спорів (суперечок). Законодавець не розкриває зміст категорії «публічноправовий спір», а в теорії юридичних конфліктів цей термін означає суперечку, пов'язану з реалізацією норм публічного права або як втілену в юридично значущих діях сторін суперечливість з приводу реалізації норм публічного права чи з самими публічноправовими нормами, що відбувається в юридичній формі.

Згідно з ч. 2 ст. 17 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на такі публічноправові спори:

– 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;

– спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;

– спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, зокрема делегованих повноважень;

– спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів;

– спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, установлених Конституцією та законами України;

– спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму;

– спори фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності в частині доступу до публічної інформації.

Це означає, по-перше, що поширення компетенції адміністративних судів на суперечки з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби сприяє забезпеченню конституційного права громадян на рівний доступ до державної служби (ст. 38 Конституції). По-друге, законодавець наголошує на особливостях публічної служби, сутність яких є предметом регулювання адміністративного, а не трудового права. По-третє, без гарантій судового захисту прав самих публічних службовців важко забезпечити права пересічних громадян, інтересам яких присвячена служба.

Поняття публічної служби в КАС України розкривається через *перелік видів* цієї служби. За визначенням, наведеним у п. 15 ч. 1 ст. 3 цього Кодексу, під публічною службою мається на увазі діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування. Таке визначення стосується насамперед виконання наведених завдань адміністративного судочинства і може не збігатися з

[1] Написання разом – згідно з Правописом української мови та відповідними підручниками (від підрядного словосполучення публічне право) – ред.

доктринальним визначенням публічної служби, до якої, теоретично та за формальними критеріями (наприклад, за місцем роботи/служби), можна віднести працівників бюджетних установ, комунальних підприємств тощо.

Термін діяльність на державних політичних посадах як законодавчий уперше вжито в Указі Президента України від 15 грудня 1999 р. «Про систему центральних органів виконавчої влади», де у ч. 4 (втратила чинність) ст. 1 було зазначено, що посади Прем'єр-Міністра України, Першого Віце-Прем'єр-Міністра, Віце-Прем'єр-міністрів, міністрів за характером повноважень, порядком призначення на посади та звільнення з посад належать до політичних і не належать до категорій посад державних службовців, визначених Законом «Про державну службу». Пізніше Закон «Про Кабінет Міністрів України» у ч. 3 ст. 6 визначив, що посади членів Кабінету Міністрів належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство. Особливості проходження служби на цих посадах визначаються законом.

Застосувавши використаний у Законі та в Указі принцип віднесення посад до політичних, можна дійти висновку, що до державних політичних посад належать йінші, які визначені законодавством, обіймаються через обрання або призначаються обраними носіями влади на визначений строк для реалізації політичної програми. Це посади Президента України, народних депутатів України, голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій. Оскільки йдеться про державні політичні посади, то діяльність на посадах керівників політичних партій, громадських об'єднань тощо не належить до сфери регулювання КАС України.

Професійна діяльність суддів і прокурорів визначається відповідно-Законом від 7 липня 2010 р. «Про судоустрій і статус суддів» та Законом від 14 жовтня 2014 р. «Про прокуратуру». Суддею є громадянин України, який відповідно до Конституції та цього Закону призначений чи обраний суддею, займає штатну суддівську посаду в одному з судів України і здійснює правосуддя на професійній основі (ч. 1 ст. 51 Закону «Про судоустрій і статус суддів»). Закон «Про прокуратуру» не містить прямої вказівки про належність прокурорів до осіб публічної служби. Таке віднесення випливає з правових основ діяльності, завдань, функцій та повноважень прокуратури, визначених статтею 121 Конституції України, статтями 1-6 Закону України «Про прокуратуру».

Військова служба здійснюється у Збройних Силах України, інших утворених відповідно до законів України військових формуваннях, а також у правоохоронних органах спеціального призначення та Державній спеціальній службі транспорту, посади в яких комплектуються військовослужбовцями. Така служба визначена Законом України «Про військовий обов'язок і військову службу» (ч. 1 ст. 2) як державна служба особливого характеру, що полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України, пов'язаній із захистом Вітчизни.

Згідно з частиною 4 статті 2 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» видами військової служби є строкова військова служба; військова служба за контрактом осіб рядового, сержантського і старшинського складу; військова служба (навчання) курсантів (слухачів) вищих військових навчальних закладів, а також вищих навчальних закладів, які мають у своєму складі військові інститути, факультети військової підготовки, кафедри військової підготовки; військова служба за контрактом осіб офіцерського складу; військова служба за призовом осіб офіцерського складу. Визначення поняття альтернативної служби міститься у статті 1 Закону України «Про альтернативну (невійськову) службу» як служби, що запроваджується замість проходження строкової військової служби і має на меті виконання обов'язку перед суспільством.

За змістом абзацу другого частини 1статті 1 Закону України «Про дипломатичну службу» така служба є професійною діяльністю громадян України, спрямованою на практичну реалізацію зовнішньої політики України, захист національних інтересів України у сфері міжнародних відносин, а також прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном. У розумінні КАС України, публічними службовцями є працівники дипломатичної служби, тобто дипломатичні працівники як державні службовці, які виконують дипломатичні або консульські функції в Україні чи за кордоном та мають відповідний дипломатичний ранг, та адміністративно-технічні працівники як державні службовці, які здійснюють адміністративно-технічне обслуговування системи органів дипломатичної служби.

До публічної служби належить і будь-яка інша державна служба. За змістом статті 1 Закону «Про державну службу» державна служба – це професійна діяльність осіб, що займають посади в державних органах та їх апараті з метою практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.

Залежно від органу, в якому здійснюється державна служба, її можна вирізнити як службу в законодавчому органі, службу в органах виконавчої влади та службу в судових органах. Закон «Про державну службу» фактично врегульовує лише діяльність службовців органів виконавчої влади, їх апарату та інших органів державної влади.

Оскільки визначення служби в органах влади Автономної Республіки Крим у законодавстві відсутнє, то за критеріями віднесення діяльності до публічної під службою в тамтешніх органах влади можна розуміти діяльність осіб, які займають посади у Верховній Раді АРК, Рахунковій палаті Верховної Ради, Раді міністрів, міністерствах та республіканських комітетах, інших органах влади АРК та їх апараті й одержують заробітну плату за рахунок коштів бюджету АРК. Такою службою слід визнавати і діяльність депутатів Верховної Ради АРК, які працюють на постійній основі.

Служба в органах місцевого самоврядування – це професійна, на

постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом (ст. 1 Закону України від 7 червня 2001 р. «Про службу в органах місцевого самоврядування»).

До посадових осіб органів місцевого самоврядування належать лише керівники місцевого самоврядування, керівники органів такого самоврядування, відповідальні працівники цих органів, які займають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій (сільський, селищний, міський голова, голови районних, районних у містах, обласних рад, керівники відділів, управлінь, інших виконавчих органів місцевого самоврядування, відповідних підрозділів цих органів).

За гальними ознаками наведених видів служби є те, що це професійна діяльність громадян України; здійснюється на основі Конституції, законів та інших нормативно-правових актів; за змістом полягає у виконанні завдань і функцій держави, органів державної влади чи органів місцевого самоврядування; оплачується з державних коштів, або коштів місцевих бюджетів.

Чинниками, що вирізняють суперечки за участю публічних службовців з-поміж інших конфліктів, є: а) втілення суперечки в юридично значущих діях сторін, що породжують правові наслідки; б) виникнення при здійсненні публічно-владних управлінських функцій; в) теоретична рівність сторін (орган публічного управління в суперечці реалізує не владні повноваження, а такі ж права й обов'язки, що має й інша сторона, тобто права й обов'язки, що виражаються у формулюванні, обґрунтуванні й доведенні своїх вимог і заперечень); г) їх розв'язання потребує специфічних, відмінних від розв'язання приватноправових суперечок, правових процедур; д) фактична нерівність сторін цих суперечок, незважаючи на законодавчо визначену юридичну рівність; ж) предметом цих суперечок є публічна служба (умови її проходження); з) однією зі сторін обов'язково є фізична особа.

Одним із найважливіших питань організації адміністративного судочинства є встановлення складу та процесуального положення учасників адміністративного процесу. Вирішення цього питання дозволить визначити роль усіх учасників у розгляді адміністративної справи судом та реальний обсяг їхніх процесуальних прав і обов'язків. Це означає, що учасником провадження з розгляду суперечок щодо проходження публічної служби є особа, яку чинним законодавством України наділено процесуальними правами та обов'язками у сфері розгляду адміністративних справ, тобто особа, яка може вчиняти процесуальні дії, спрямовані на досягнення мети процесу, хоча б в одній із його стадій.

Правовий статус учасників адміністративного процесу насамперед характеризується тим, що вони мають володіти адміністративною

процесуальною правосуб'єктністю. Відомо, що наявність адміністративної процесуальної правосуб'єктності є найважливішою ознакою учасника адміністративного процесу і, як наслідок, однією з передумов виникнення правовідносин, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства. Законодавець виокремлює дві групи учасників адміністративного процесу: особи, які беруть участь у справі; інші учасники адміністративного процесу. Основною ознакою, що відрізняє першу групу учасників адміністративного процесу від другої, є правова заінтересованість у розгляді справи. Матеріально-правовий інтерес мають сторони та треті особи, а процесуально-правовий інтерес – їхні представники.

Щодо основних учасників адміністративного процесу – сторін, то ними у провадженні щодо розгляду конфлікту у сфері публічної служби є позивач та відповідач. Позивач – це особа, на захист прав, свобод та інтересів або на виконання повноважень якої подано позовну заяву до адміністративного суду. Особливістю справ щодо публічної служби є те, що позивачем може бути фізична особа – громадянин України, тобто публічний службовець, оскільки лише громадяни України мають право на публічну службу. Фізична особа – позивач – може й не мати статусу службовця, якщо йдеться про претендента на відповідну посаду.

В окремих випадках, зокрема у справах про припинення повноважень посадової особи, у разі порушення нею вимог несумісності, установлених Конституцією та законами України, позивачем може бути відповідний владний орган, а відповідачем – його посадова особа. При цьому завдання суду є незмінним: перевірка наявності обставин, що є підставою для дострокового припинення повноважень посадової особи з метою недопущення протиправності такого припинення.

Відповідачем в адміністративній справі є суб'єкт владних повноважень, а у випадках, передбачених законом, – й інші особи, до яких звернено вимогу позивача. Згідно зі статтею 3 КАС України під суб'єктом владних повноважень в адміністративному судовому процесі мається на увазі орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхні посадові чи службові особи, інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень. Відповідач не звертається до суду, останній притягує його до участі у справі, при цьому згода відповідача не є обов'язковою.

Відповідачем в адміністративній справі з публічної служби може бути тільки суб'єкт публічної влади або публічний службовець, на відміну від тих випадків, коли за загальним правилом, передбаченим ч. 4 ст. 50 КАС України, відповідачами в адміністративному процесі можуть бути громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, їх об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень.

Важливу роль у провадженні зрозгляду суперечки щодо публічної служби відіграють треті особи, які вступають у вже порушену в суді

адміністративну справу між сторонами для захисту особистих прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічноправових відносин. Треті особи мають юридичний інтерес у результатах розгляду справи. Позиція третіх осіб у справі зумовлена тим, що вони намагатимуться переконати суд ухвалити таке рішення у справі, яке відповідало б їхнім інтересам. В адміністративному процесі беруть участь дві категорії третіх осіб – які заявляють самостійні вимоги на предмет спору суперечки та які не заявляють таких вимог. Наприклад, якщо у справі за позовом до Генеральної прокуратури України про визнання незаконним і скасування наказів буде залучено Генерального прокурора України, то статус останнього має визначатися як третьої особи, яка не заявляє самостійних вимог на предмет суперечки.

Отже, установлення складу та процесуального положення учасників адміністративного процесу є одним із важливих питань організації адміністративного судочинства.

Позивачами у спорах щодо публічної служби є: а) особи, які претендували на зайняття публічної посади; б) публічні службовці; в) особи, звільнені з публічної служби. Особливістю справ щодо публічної служби є те, що позивачем може бути фізична особа – громадянин України, тобто публічний службовець, оскільки лише громадяни України мають право на публічну службу. Фізична особа – позивач – може й не мати статусу службовця, якщо йдеться про претендента на відповідну посаду.

Відповідачами в розглядуваних конфліктах є державний орган або орган місцевого самоврядування: а) на зайняття посади в якому претендувала особа; б) з яким особа перебуває у відносинах публічної служби; в) з якого особу звільнено; г) правовий акт якого є умовою для прийняття особи на службу чи звільнення з неї.

Відповідно до правил предметної підсудності позови публічних службовців розглядаються: місцевими загальними судами як адміністративними судами, коли відповідачем є орган чи посадова особа органу місцевого самоврядування; окружними адміністративними судами, коли відповідачем є орган державної влади, інший державний орган, орган влади АРК, обласна рада, Київська та Севастопольська міські ради, їхні посадові чи службові особи; Вищим адміністративним судом України як судом першої інстанції– у справах за позовами публічних службовців щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів та за позовами Голови Верховної Ради, його заступників про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності (ст. ст. 18, 171-1, 180 КАС України).

За загальним правилом, установленим частиною першою статті 19 Кодексу адміністративного судочинства України, адміністративні справи вирішуються судом за місцеперебуванням відповідача (територіальна підсудність). У той же час якщо в

суперечках з приводу прийняття осіб на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби предметом оскарження є правовий акт індивідуальної дії та/або дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, які стосуються інтересів конкретної особи, то такі справи вирішуються адміністративними судами за місцем проживання (перебування, знаходження) позивача відповідно до частини другої статті 19 цього Кодексу, крім тих, що предметно розглядаються Вищим адміністративним судом України. У разі невизначеності Кодексом предметної чи територіальної підсудності право вибору відповідного суду належить позивачу. Правила територіальної підсудності не передбачають процесуальних переваг суду якої-небудь інстанції над судом того ж рівня, а також виключного права того чи іншого суду на розгляд справ певної категорії, у зв'язку з чим суд, виявивши, що провадження у справі відкрито без дотримання правил територіальної підсудності, може відповідно до статті 22 Кодексу адміністративного судочинства України передати адміністративну справу на розгляд іншого адміністративного суду лише до початку судового розгляду. Суперечки між адміністративними судами щодо підсудності цього виду не припускаються.

Інстанційна побудова судової системи означає наявність інстанційної підсудності. За правилами адміністративного судочинства судом першої інстанції у справах за позовами осіб публічної служби можуть бути місцеві адміністративні суди та Вищий адміністративний суд України. Рішення останнього є остаточними і не підлягають апеляційному чи касаційному перегляду. Рішення місцевих адміністративних судів можуть бути оскаржені в апеляційному порядку. В Україні утворено дев'ять апеляційних адміністративних судів, і вони в межах своєї територіальної юрисдикції переглядають в апеляційному порядку рішення місцевих загальних судів як адміністративних та окружних адміністративних судів. Апеляційні суди вирішують справи публічної служби, на відміну від інших категорій справ, лише як друга інстанція.

Вищий адміністративний суд України, окрім суперечок публічних службовців, які вирішує як суд першої інстанції, переглядає в касаційному порядку рішення місцевих та апеляційних адміністративних судів.

Якщо позивач в одному позові заявить кілька вимог, які пов'язані між собою, однак територіально і предметно підсудні різним судам, то для визначення належного суду необхідно керуватися правилами, закріпленими у статті 21 КАС України. Так, за альтернативної територіальній підсудності право визначення суду належить позивачу. Якщо справа щодо однієї з вимог підсудна окружному адміністративному суду, а щодо іншої вимоги – місцевому загальному суду як адміністративному, таку справу має розглядати окружний адміністративний суд. Законодавець у зазначеній нормі не передбачив порядку визначення підсудності справи в разі поєднання вимог, одна з яких підсудна Вищому адміністративному суду України як суду першої інстанції, а інша – місцевому адміністративному

суду. На практиці позовна заява в частині вимог, що не підсудні Вищому адміністративному суду України, повертається позивачеві.

Щодо визначення законодавства, що є пріоритетним для застосування в розгляді судових суперечок публічних службовців, слід зазначити, що чимало законодавчих актів, якими регулюються питання публічної служби, значно ускладнює їх застосування, зокрема в частині визначення законодавства, що є пріоритетним для розв'язання відносин суперечки. Тому судовою практикою напрацьовано правило, згідно з яким під час вирішення справ зазначеної категорії пріоритетними для застосування є норми спеціальних законів та нормативно-правових актів України. Норми трудового законодавства підлягають застосуванню лише в разі, якщо нормами спеціальних законів не врегульовано відносини суперечки. У такому разі відповідач у справі мусить дотримуватись і гарантій, визначених нормами трудового права.

Наприклад, таку правову позицію висловлено у справі за позовом гр. С. до Державної податкової адміністрації України, державної податкової інспекції про поновлення на роботі та стягнення середньої заробітної плати за час вимушеного прогулу. Розглядаючи цю справу, суди першої та апеляційної інстанцій установили, що правовий статус позивача, зокрема підстави припинення служби, врегульовано законами України «Про державну податкову службу в Україні» та «Про державну службу». Посилаючись на приписи частини першої статті 30 Закону України «Про державну службу», визначено, що підстави припинення державної служби можуть бути загальними, тобто визначеними Кодексом законів про працю України та спеціальними, передбаченими у цій нормі. Позивача звільнено з публічної служби за загальними правилами: відповідно до пункту 1 частини першої статті 41 Кодексу законів про працю України. Переглядаючи рішення судів у касаційному порядку, Вищий адміністративний суд України серед іншого зазначив, що у зв'язку із застосуванням норми трудового законодавства суди попередніх інстанцій дійшли обґрунтованого висновку, що в такому разі відповідач мав дотримати і гарантій, визначених частиною третьою статті 40 Кодексу законів про працю України, якою встановлено неприпустимість звільнення працівника з ініціативи власника або уповноваженого ним органу в період його тимчасової непрацездатності [2].

Щодо визначення юрисдикції справ з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення з публічної служби зазначимо, що проблема визначення юрисдикції справ щодо публічної служби тісно пов'язана з правильністю встановлення критеріїв, відповідно до яких та чи інша особа відповідає статусу публічного службовця. Щодо основних критеріїв віднесення осіб до публічних службовців йшлося вище. Практикою напрацьовано додаткові критерії, наявність чи відсутність яких допомагає визначити правовий статус особи. До них належать: наявність запису в трудовій книжці про складення присяги державного

службовця; присвоєння відповідного рангу державного службовця; наявність виплати сум за ранг у загальній сумі заробітної плати.

Як приклад можна навести справу за позовом гр. Д. до міського відділу управління Міністерства внутрішніх справ України про поновлення на роботі, стягнення середнього заробітку за час вимушеного прогулу, відшкодування моральної шкоди. Переглядаючи рішення судів попередніх інстанцій, Вищий адміністративний суд України закрив провадження у справі з огляду на те, що позивачка не належить до осіб публічної служби, оскільки працювала в міському відділі Управління Міністерства внутрішніх справ України старшим паспортистом, будучи при цьому вільнонайманим працівником на підставі трудового договору. Присяги державного службовця не складала та не мала рангу державного службовця, записи про наведене у трудовій книжці позивачки відсутні, а тому її позовні вимоги про поновлення на роботі, стягнення середнього заробітку за час вимушеного прогулу, відшкодування моральної шкоди мають розглядатись у порядку цивільного судочинства [3].

Прикладом помилкового визначення судами юрисдикції справи може бути справа за позовом гр. Т. до районної ради про визнання незаконним рішення сесії про недовіру позивачеві як голові районної державної адміністрації. За висновками судів першої та апеляційної інстанцій, такі конфлікти стосуються відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції і на них не поширюється юрисдикція адміністративних судів. Скасувавши рішення судів попередніх інстанцій та повернувши справу до суду першої інстанції для вирішення питання про відкриття провадження, Вищий адміністративний суд України зазначив, що аналіз норм законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні» свідчить про те, що висловлення недовіри голові районної державної адміністрації пов'язане з його перебуванням на публічній службі, а тому суперечка є публічно-правовою [4].

Щодо строків звернення до суду та врегулювання наслідків їх пропуску в справах публічної служби зазначимо, що відповідно до частини першої статті 99 Кодексу адміністративного судочинства України адміністративний позов може бути подано в межах строку звернення до адміністративного суду, установленого цим Кодексом або іншими законами. Загальним строком звернення до суду є шестимісячний, який обчислюється з дня, коли особа дізналася або мала була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів (ч. 2 ст. 99 КАС України). Частиною третьою цієї ж норми для звернення до суду у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби встановлюється місячний строк. Тому проблемним питанням є правильне визначення строку звернення до суду в разі оскарження правового акта Президента України, Вищої

ради юстиції, рішень Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Уряду України. За загальним правилом такі правові акти оскаржуються в шестимісячний строк. Одночасно ці акти можуть бути підставою припинення публічної служби. У такому разі правила, які регулюють відносини публічної служби, тобто встановлюють спеціальний режим щодо скороченого порядку оскарження, мають перевагу.

Якщо в початковій редакції КАС України наслідком пропущення строку звернення до суду як негативного наслідку передбачено можливість відмови в позові, якщо саме на такій підставі наполягав відповідач, то чинна редакція статті 100 КАС України вказує на те, що позов, поданий після закінчення установлених законом строків, залишається без розгляду, якщо суд не визнає причину пропуску строку поважною. Тут важливо зазначити, що, незважаючи на розміщення статей 99, 100 у главі 8 КАС України під назвою «Строки», правила про строки звернення до суду та наслідки їх пропуску за змістом є нормами матеріального, а не процесуального права. Це важливо для вирішення питань щодо визначення законодавства, яке підлягає застосуванню, оскільки провадження в адміністративних справах здійснюється відповідно до закону, чинного на час вчинення окремої процесуальної дії, розгляду і вирішення справи, а норми матеріального права застосовуються станом на час виникнення суперечки.

Щодо заходів забезпечення адміністративного позову у справах публічної служби слід зазначити, що забезпечення адміністративного позову є процесуальною дією, спрямованою на перспективу, тобто встановленням підґрунтя для реального виконання судового рішення в майбутньому. Такі заходи виправдані, оскільки невжиття їх може ускладнити або й унеможливити виконання задоволених позовом вимог. Зі змісту частин третьої та четвертої статті 117 КАС України вбачається, що законодавець передбачив два способи забезпечення адміністративного позову – зупинення дії рішень суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень; заборону вчинення певної дії.

В адміністративних справах щодо визнання незаконними рішень про звільнення з посад позовними вимогами, як правило, є скасування правових актів індивідуальної дії та поновлення на посаді. Забезпечивши такий позов шляхом зупинення дії правового акта, суд фактично продовжить службові відносини між позивачем та суб'єктом владних повноважень до вирішення справи по суті та вийде за межі підстав забезпечення позову, передбачених частиною першою статті 117 КАС України. У той же час забезпечення позову публічного службовця шляхом заборони вчинення певної дії (наприклад, про заборону до розв'язання суперечки прийняття на посаду іншої особи) визнано дієвим. Тут варто зазначити, що в разі оскарження правового акта Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції законодавець заборонив застосування будь-яких заходів забезпечення позову (ч. 5 ст. 117 КАС України).

Щодо особливостей застосування окремих норм трудового законодавства у відносинах публічної служби зазначимо, що на практиці багато питань виникає стосовно порядку застосування положень Кодексу законів про працю України щодо підстав розірвання трудової угоди. Відповідно до пункту 1 частини 1 статті 40 Кодексу законів про працю трудовий договір, укладений на невизначений строк, а також строковий трудовий договір до закінчення терміну його чинності можуть бути розірвані власником або уповноваженим ним органом у разі змін в організації виробництва і праці, зокрема ліквідації, реорганізації або перепрофілювання підприємства, установи, організації, скорочення чисельності або штату працівників. За наявності цих обставин розірвання трудового договору проводиться з обов'язковим додержанням передбаченого статтею 49^2 цього Кодексу порядку вивільнення працівників, відповідно до якого вони попереджаються про подальше вивільнення не пізніше ніж за два місяці. Одночасно роботодавець пропонує працівникові роботу на тому ж підприємстві, у тій же установі, організації за відповідною професією чи спеціальністю, а за відсутності роботи – іншу. При вивільненні працівника враховується його переважне право й перевага перед іншими в залишенні на роботі. При цьому, як установлено правилами частини 2 статті 49, звільнення із зазначених підстав допускається, якщо неможливо перевести працівника за його згодою на іншу роботу.

Тому слід мати на увазі, що в разі перетворення одного структурного підрозділу особи публічного права в інший або його перепрофілювання звільнення зі служби може мати місце, якщо це супроводжується скороченням чисельності чи штату працівників, а звільнення у зв'язку з ліквідацією можливе в разі, коли ліквідується юридична особа, а не її структурний підрозділ. Саме собою перетворення без скорочення штату не може бути підставою для звільнення з публічної служби. Наприклад, у справі за позовом гр. С. до Державного управління справами про поновлення на посаді, стягнення середньої заробітної плати за час вимушеного прогулу та відшкодування моральної шкоди Вищий адміністративний суд України зазначив, що суди попередніх інстанцій не дали належної оцінки тій обставині, що позивач звільнений у зв'язку з ліквідацією лише структурного підрозділу юридичної особи, а свої висновки щодо скорочення штату належно не обґрунтували. Між тим зі змісту додатка до розпорядження керівника Державного управління справами щодо змін у штатному розписі вбачається, що кількість скорочених посад відповідає кількості запроваджених [5].

За правилами частини 1 статті 42 Кодексу законів про працю України при скороченні чисельності чи штату працівників у зв'язку зі змінами в організації виробництва і праці переважне право на залишення на роботі надається працівникам з більш високою кваліфікацією та продуктивністю праці, а переваги в залишенні на роботі надаються особам, наведеним у частині 2 цієї норми, за рівних умов продуктивності праці і кваліфікації.

Для прикладу: у справі за позовом гр. Ф. до об'єднаної державної податкової інспекції про поновлення на роботі, стягнення заробітної плати за час вимушеного прогулу, відшкодування моральної шкоди Вищий адміністративний суд України підтримав позицію судів попередніх інстанцій стосовно того, що позивачка, звільнена з посади головного державного ревізора-інспектора відділу документальних перевірок податкового органу у зв'язку зі скороченням штату працівників на підставі частини першої статті 40 Кодексу законів про працю України, на момент звільнення мала переважне право на залишення на роботі. На час звільнення гр. Ф. мала стаж роботи в органах державної податкової служби 9 років 11 місяців, вищу освіту та кваліфікацію економіста з бухгалтерського обліку, на утриманні мала двох дітей 1981, 1984 року народження. Ряд працівників на момент звільнення позивача мали стаж роботи в органах державної податкової служби менш тривалий, мали середню спеціальну освіту та меншу кількість утриманців. Суди правильно звернули увагу на те, що після звільнення позивачки тимчасово до податкового органу було прийнято трьох працівників аналогічної кваліфікації [6].

Значну кількість справ становлять справи про поновлення на роботі осіб, вивільнених у зв'язку з ліквідацією установи. Переважно це справи за позовами до органів прокуратури, податкових і митних органів, органів державної виконавчої служби. Слід мати на увазі, що за правилами статті 235 Кодексу законів про працю України в разі звільнення без законної підстави працівник має бути поновлений на попередній, а не іншій роботі. Вищий адміністративний суд України, скасовуючи рішення судів попередніх інстанцій та направляючи справу за позовом гр. Б. до Львівської митниці про поновлення на роботі, серед іншого зазначив, що суди, дійшовши висновку, що при звільненні позивача йому не запропоновано вакантної посади з урахуванням можливості переведення в межах організації, а не тільки підрозділу, де він працював, не звернули увагу на те, що йдеться про посаду в новоутвореній установі, з якою позивач не перебував у службових відносинах [7].

Під час розгляду суперечок щодо звільнення публічних осіб з підстав порушення ними вимог дисципліни слід пам'ятати, що виключно законами визначаються діяння, які є дисциплінарними проступками, та відповідальність за них, і виходити з того, що дисциплінарна відповідальність публічного службовця є предметом адміністративного права, а трудове право в цьому разі застосовується субсидіарно. Це зумовлено тим, що відносини публічної служби регулюються тільки на рівні законодавства в централізованому порядку, а тому відсутня сфера для домовленостей, що характерно для трудового договору. Розглядаючи справу за позовом гр. Х. до Генеральної прокуратури України, третя особа, яка не заявляє самостійних вимог на предмет суперечки на стороні відповідача, – Генеральний прокурор України – про визнання протиправним і скасування наказу, поновлення на посаді та стягнення середньомісячної заробітної

плати за час вимушеного прогулу, Вищий адміністративний суд України зазначив, що, поновивши позивача на публічній службі з посиланням на порушення відповідачем вимог статті 148 Кодексу законів про працю України, суди припустилися помилки, оскільки застосували до відносин суперечки правові норми, які не підлягали застосуванню, та не застосували тих, якими зазначені відносини регулюються, зокрема положення Дисциплінарного статуту прокуратури України [8].

Розгляд конфліктів, що виникають з відносин публічної служби, виявляє чимало прогалин і неузгодженостей як у законодавстві про публічну службу, так і в адміністративному судочинстві. Тому до законодавчого усунення недоліків саме судова практика дозволяє зменшити випадки неправильного застосування норм матеріального і процесуального права, запобігає виникненню правових колізій у цій сфері, забезпечує єдність правозастосування, що підвищує ефективність та дієвість як самої публічної служби, так і адміністративного судочинства.

Список використаних джерел:

1. Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. – М.: Инфра-М, 2001. – С. 696.

2. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 20 вересня 2007 р., реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 1153306.

3. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 23 серпня 2007 р., реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 1120374.

4. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 02 квітня 2008 р., реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 2660210.

5. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 03 липня 2008 р., реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 2905316.

6. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 24 жовтня 2006 р., реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 413382.

7. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 05 липня 2007 р., реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 1093907.

8. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 18 жовтня 2007 р.

Цуркан М. І. Провадження в адміністративних справах щодо відносин публічної служби

Проаналізовано правовідносини, які виникають у зв'язку з публічною службою. Охарактеризовано види публічної служби, вказано на відмінності між ними. Названо ознаки публічної служби: професійна діяльність громадян України; здійснюється на основі Конституції, законів та інших нормативно-правових актів; за змістом полягає у виконанні завдань і функцій держави, органів державної влади чи органів місцевого самоврядування; оплачується з державних коштів або коштів місцевих бюджетів.

Дано характеристику сторонам суперечок у сфері публічної служби; пояснено, хто з учасників правовідносин може набувати правосуб'єктності позивача і відповідача. Позивачами в суперечках щодо публічної служби є: а) особи, які претендували на зайняття публічної посади; б) публічні службовці; в) особи, звільнені з публічної служби. Особливістю справ щодо публічної служби є те, що позивачем може бути фізична особа – громадянин України, тобто

публічний службовець, оскільки лише громадяни України мають право на публічну службу. Фізична особа – позивач – може й не мати статусу службовця, якщо йдеться про претендента на відповідну посаду. Відповідачами в суперечках, що розглядаються, є державний орган або орган місцевого самоврядування: а) на зайняття посади в якому претендувала особа; б) з яким особа перебуває у відносинах публічної служби; в) з якого особу звільнено; г) правовий акт якого є умовою для прийняття особи на службу чи звільнення з неї.

Доведено, що важливу роль у провадженні з розгляду суперечки щодо публічної служби відіграють треті особи, які вступають у вже порушену в суді адміністративну справу між сторонами для захисту особистих прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічноправових відносин.

Відповідно до правил предметної підсудності позови публічних службовців розглядаються місцевими загальними судами як адміністративними судами, коли відповідачем є орган чи посадова особа органу місцевого самоврядування; окружними адміністративними судами, коли відповідачем є орган державної влади, інший державний орган, орган влади АРК, обласна рада, Київська та Севастопольська міські ради, їхні посадові чи службові особи; Вищим адміністративним судом України як судом першої інстанції у справах за позовами публічних службовців щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та за позовами Голови Верховної Ради України, його заступників про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності.

Обґрунтовано застосування строків звернення до суду у справах про проходження публічної служби. Відповідно до частини першої статті 99 Кодексу адміністративного судочинства України адміністративний позов може бути подано в межах строку звернення до адміністративного суду, установленого цим Кодексом або іншими законами. Загальним строком звернення до суду є шестимісячний, який обчислюється з дня, коли особа дізналася або мала була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів (ч. 2 ст. 99 КАС України).

Розгляд суперечок, що виникають з відносин публічної служби, виявляє чимало прогалин і неузгодженостей як у законодавстві про публічну службу, так і в адміністративному судочинстві. Тому до законодавчого усунення недоліків саме судова практика дозволяє зменшити кількість випадків неправильного застосування норм матеріального і процесуального права, запобігає виникненню правових колізій у цій сфері, забезпечує єдність правозастосування, що підвищує ефективність і дієвість як самої публічної служби, так і адміністративного судочинства.

Ключові слова: публічна служба, адміністративне судочинство, адміністративна юрисдикція, публічноправові суперечки, адміністративний процес, підсудність, строк звернення, забезпечення адміністративного позову.

Цуркан М. И. Производство по административным делам об отношениях публичной службы

Проанализированы правоотношения, возникающие в связи с публичной службой. Охарактеризованы виды публичной службы, указано на различия между ними. Названы признаки публичной службы: профессиональная деятельность граждан Украины; осуществляется на основе Конституции, законов и других нормативно-правовых актов; по содержанию заключается в выполнении задач и функций государства, органов государственной власти или органов местного самоуправления; оплачивается из государственных средств или средств местных бюджетов.

Дана характеристика сторонам споров о публичной службе; обосновано, кто из участников правоотношений может приобретать правосубъектность истца и ответчика. Истцами по спорам о публичной службы являются: а) лица, претендующие на занятие публичной должности; б) публичные служащие; в) лица, уволенные с публичной службы. Особенностью дел по публичной службе является то, что истцом может быть физическое лицо – гражданин Украины, то есть публичный служащий, поскольку только граждане Украины имеют право на публичную службу. Физическое лицо – истец – может и не иметь статуса служащего, если речь идет о претенденте на соответствующую должность.

Обосновано применение сроков обращения в суд по делам о прохождении публичной службы. Согласно части первой статьи 99 Кодекса административного судопроизводства Украины административный иск может быть подан в пределах срока обращения в административный суд, установленного настоящим Кодексом или другими законами. Общим сроком обращения в суд является шестимесячный срок, исчисляемый со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своих прав, свобод или интересов (ч. 2 ст. 99 КАС Украины).

Рассмотрение споров, возникающих из отношений публичной службы, обнаруживает большое количество пробелов и несогласованностей как в законодательстве о публичной службе, так и в административном судопроизводстве. Поэтому до законодательного устранения недостатков именно судебная практика позволяет уменьшить случаи неправильного применения норм материального и процессуального права, предотвращает возникновение правовых коллизий в этой сфере, обеспечивает единство правоприменения, что повышает эффективность и действенность как самой публичной службы, так и административного судопроизводства.

Ключевые слова: публичная служба, административное судопроизводство, административная юрисдикция, публично-правовые споры, административный процесс, подсудность, срок обращения, обеспечение административного иска.

Стаття надійшла до редакції 15 вересня 2015 р.

УДК 347.998.85:001.8

ДО ПИТАННЯ ПРО ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ВІТЧИЗНЯНОЇ КОНЦЕПЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

Писаренко Надія Борисівна,

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

Pysarenko N.B. On Peculiarities of the Formation of the National Concept of Administrative Process

The article analyzes different approaches to understanding the essence of the administrative process. The conclusion, that now most of the researchers, who represent the national administrative and legal science, demonstrate commitment to the «broad» conception of a proposed legal phenomenon, has been made. It has been established that the obvious disadvantage of this concept is that it involves the perception of this process as an external manifestation of an activity of both representatives of public administration and representatives of judicial bodies. The following requires including the proceedings that are extremely different as to their purpose to the structure of the administrative process. It has been noted that several domestic researchers of Administrative Law support the other, so-called «judicial» concept. It has been ascertained that today, when specialized courts, which operate under rules of the separate Procedure Act – the Code of Administrative Process of Ukraine, were established in our country, one may consider as return to the designated concept. However, this return must be gradual, «evolutionary». It must be preceded by the establishment of an updated notion of the modern Ukrainian system of Administrative Law, its sub-sectors and institutes, within which the rules that determine the procedures for the exercise of government agencies, empowered bodies, and representatives of public authorities their managerial functions would be categorized prudently and reasonably.

Key words: administrative process, administrative proceedings, Judicial Law.

Розвиток юридичної науки супроводжується не тільки запровадженням понятійно-термінологічних новел, з’ясуванням їх сутності, а й 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, безсумнівно, можна віднести і категорію «адміністративний процес».

На сьогодні численні дефініції цієї категорії сформульовано з урахуванням підходів, використаних правниками для характеристики такого явища, як процес юридичний. Спробуємо вирізнити найбільш «рельєфні» з означених підходів й оцінити «життєздатність» визначень адміністративного процесу, що виникли на їх підґрунті.

Убачаємо, що подібні наукові розвідки є надзвичайно корисними, адже, як слушно стверджують правники, термінологія багато в чому визначає як межі нормативного регулювання суспільних відносин, правозастосовної практики, так і межі вивчення відповідних юридичних явищ. Важко не погодитися з тим, що пошук належної термінології є відповідальною роботою, оскільки тут мають бути підібрані лише такі дефініції та категорії, що відображатимуть дійсні реалії суспільного життя [1, с. 199].

За однією з концепцій юридичний процес є порядком здійснення суб'єктами влади будь-яких закріплених за ними повноважень. Визначальним для цієї концепції є те, що процес у такому розумінні є формою діяльності всіх без виключення представників влади; через неї вони реалізують свої повноваження. Цю позицію розвинуто у 70-х– 80-х рр. минулого століття. Її найвідомішим прихильником і розробником можна вважати теоретика права, представника харківської наукової школи, професора В. Горшеньова, який у своїх працях відстоював широке розуміння процесуальної форми, наполягав на потребі її поширення на діяльність не лише правоохоронних, а й усіх інших державних органів [2; 3; 4].

Припускаємо, що під впливом поглядів, висловлених В. Горшеньовим, серед переважної більшості науковців, які репрезентували радянське адміністративне право, закріпилася позиція, згідно з якою адміністративний процес є порядком розгляду й вирішення будь-яких юридичних справ, що виникають у сфері управління.

Зауважимо однак, що ще 1968 року, тобто до опублікування цим ученим основних робіт з розглядуваного питання, знаний адміністративіст В. Сорокін у монографії «Проблемы административного процесса» запропонував науковій спільноті обговорити аргументи на користь утвердження так званої *«управлінської» концепції адміністративного процесу*, що передбачала розуміння останнього як порядку, що унормовує всі види управлінської діяльності [5]. В. Сорокін залишився прихильником цієї ідеї впродовж усього свого життя. Заслуговують на повагу його шанобливе та толерантне ставлення до інших наукових позицій, намагання навести додаткові аргументи для обґрунтування власної точки зору, здатність сприймати зміни, що відбуваються в суспільстві, й корегувати свою позицію з їх урахуванням. Усі ці риси науковець яскраво продемонстрував в одній із завершальних своїх робіт – монографії «Административный процесс и административно-процессуальное право» [6].

Саме на «управлінську» концепцію зважали автори підручників з радянського адміністративного права, формулюючи дефініцію адміністративного процесу. Так, в одному з останніх підручників, що був виданий за радянську добу, розглядуваний процес визначено як урегульований законом порядок вирішення конкретних індивідуальних справ у сфері державного управління [7].

Цікаво, що відповідні параграфи цього навчального видання підготувала Н. Саліщева, яку справедливо вважають основоположницею інакшої, *«юрисдикційної» концепції адміністративного процесу*. У монографії «Административный процесс в СССР» (1964) дослідниця характеризувала останній як регламентовану законом діяльність з вирішення суперечок, що виникають між сторонами адміністративних правовідносин, які не перебувають поміж собою у відносинах підпорядкування, а також як діяльність із застосування заходів адміністративного примусу [8, с. 16].

Неспівпадання визначень, розміщених у монографії та згаданому вище підручнику, аж ніяк не свідчить про те, що Н. Саліщева відмовилася від своєї позиції. Очевидно, що «управлінська» концепція адміністративного процесу за радянських часів була домінуючою, а тому саме її мали відтворювати автори укладачі навчальної літератури. У роботі, опублікованій через сорок років після видання монографії, дослідниця хоча й говорить про адміністративний процес як про сукупність видів процесуальної діяльності, але, продовжуючи демонструвати відданість «юрисдикційній» концепції, відзначає, що така діяльність має місце насамперед там, де є необхідність розв'язати правові конфлікти [9].

Теоретики права дещо пізніше порівняно з адміністративістами розпочали пошуки аргументів на користь ідеї, відповідно до якої юридичний процес є формою юрисдикційної та іншої охоронної діяльності будь-яких суб'єктів, наділених владними повноваженнями. Так, заслуговують на увагу доводи П. Єлисейкіна, наведені в опублікованій 1980 року статті «Соотношение общего понятия юридического процесса и организационных форм реализации материального права». Науковець з огляду на ці аргументиспромігся сформулювати слушну дефініцію юридичного процесу, у якій наголосив, що такий процес не тільки регламентує правозастосовну діяльність юрисдикційних органів, але й забезпечує здійснення зацікавленими особами свого права на звернення за захистом порушених прав та інтересів [10, с. 37].

В. Протасов у роботі «Основы общеправовой процессуальной теории» (1991) так само відзначав спрямованість юридичного процесу на виявлення й реалізацію особливих матеріальних охоронних правовідносин. Зауважимо, що науковець відстоював позицію, згідно з якою юридичний процес є різновидом правової процедури; поняття процедури він вважав загальним, родовим. Сутність того чи іншого різновиду процедури, її особливості, – стверджував цей автор, – визначає характер правовідносин, реалізації яких вона (процедура)

служить. За цією ознакою В. Протасов вирізнив матеріальну, процесуальну та правотворчу процедури. У матеріальній основними є матеріальні регулятивні відносини, у яких здійснюється звичайна, позитивна поведінка учасників. Для процесуальної процедури (юридичного процесу) основними є матеріальні охоронні відносини, а для правотворчої – правовідносини, що перебувають поза сферою «масової» реалізації правових норм, правовідносини, умежах яких існує та реалізується специфічне юридичне «право на правотворчість» [11, с. 29].

Ідеї В. Протасова, відтворені у згаданій вище роботі, в його дисертаційному дослідженні, представленому 1993 року на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук, а також у деяких інших його працях [12; 13; 14], виглядали новаторськими, нестандартними. За радянську добу вони, на жаль, залишилися поза увагою адміністративістів, а тому будь-яким чином не вплинули на формування позицій щодо розуміння сутності процесу адміністративного.

Серед теоретиків права точка зору В. Протасова знайшла своїх прихильників. Так, О. Лук'янова в монографії «Теория процессуального права» (2003) із захопленням говорила про роботу згаданого науковця; вважала дослідження процедури перспективним завданням теорії права; пропонувала зберегти поняття процесу, що склалося історично, а процес у «широкому» розумінні іменувати правовою процедурою. Ознайомлення з цією монографією дозволяє констатувати, що її авторка вважала «традиційним» розуміння процесу як форми діяльності, пов'язаної з відправленням правосуддя. У той же час О. Лук'янова декларувала, що втручання держави через установлення процесуальних правил є необхідним за умов виникнення «правових аномалій», тобто різного роду перепон у правовому регулюванні. Такі аномалії, на думку дослідниці, мають місце в разі: а) вчинення правопорушення; б) виникнення правової суперечки; в) неспроможності учасників конфлікту розв'язати його (зокрема внаслідок присутності об'єктивних перепон); г) необхідності застосування заходів, що попереджають учинення протиправного діяння чи припиняють його; д) відсутності норми права, застосування якої призвело б до розв'язання певної, специфічної конфліктної ситуації [15, с. 28, 40, 62–66]. Отже, О. Лук'янова, так як і В. Протасов, підтримала концепцію, відповідно до якої юридичним процесом можна вважати порядок вирішення правових конфліктів усіма представниками влади, що є носіями так званих юрисдикційних повноважень.

Викладене вище дозволяє дійти таких попередніх висновків.

1. Представники адміністративно-правової науки радянської доби дещо випереджали теоретиків права в питаннях розроблення концепцій розуміння сутності процесу. Наукові роботи, в яких відстоювалась ідея сприйняття адміністративного процесу в широкому значенні, виникли раніше, ніж побачили світ праці, у яких теоретики давали поняття юридичному процесу, установлювали різновиди та окреслювали його ознаки. У будь-якому разі здобутки теоретиків

визначали зміст дефініцій, сформульованих адміністративістами, дозволяли наводити додаткові аргументи на підтримку чи спростування тієї чи іншої пропонованої ними ідеї.

2. І «управлінська», і «юрисдикційна» концепції адміністративного процесу виникли на тлі розвідок, здійснених радянськими правниками, у період, коли питання запровадження інституту адміністративної юстиції обговорювалось лише в наукових колах. Очевидно, що за таких умов актуальним вважалося зосередитися на розв'язані проблем унормування діяльності численних управлінських структур. Отже, за радянських часів сприйняття адміністративного процесу як форми функціонування органів управління відображало «дійсні реалії суспільного життя».

3. Обидві концепції передбачали, що досліджуваний процес – це порядок реалізації повноважень суб'єктами управління. Судова діяльність (як структурний елемент адміністративного процесу) згадувалася лише у зв'язку з окресленням порядку розгляду судами справ про адміністративні правопорушення.

3. Прихильники двох означених ідей погоджувалися з тим, що «управлінська» концепція поглинає «юрисдикційну».

4. Аргументи на користь або спростування кожної з концепцій сміливо відтворювались у науковій літературі. Щодо літератури навчальної, то тут панувала ідея «управлінська».

5. Серед усіх норм права, що визначали порядок розгляду конкретних індивідуальних справ в управлінській сфері, було вирізнено окремі групи. Норми кожної з груп були пристосовані для розв'язання справ певного виду. Незважаючи на те, що згруповані правила були відображені в актах спеціальної спрямованості[1], їх сукупність формувала інститут загальної частини адміністративного права. Напевно, це було зумовлено тим, що за часів домінування концепції, за якою юридичний процес вважався придатним для розгляду як конфліктних, так і неконфліктних справ, теза про похідний, сервісний характер норм процесуальних не піддавалася сумніву. Іншими словами, вони «додавалися» до матеріальних норм загальної частини адміністративного права з тим, щоб створити умови для реалізації останніх.

Сформоване в радянський час уявлення про сутність адміністративного процесу було успадковане представниками української адміністративно-правової науки. 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 виключно 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

[1] Єдиним радянським нормативним актом, що вміщував загальні правила вирішення управлінських справ, можна вважати Указ Президії Верховної Ради СРСР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» від 12 квітня 1968 р.

оспорювання правомірності діяльності представників публічної виконавчої (адміністративної) влади [16; 17].

Особливої актуальності питання щодо сутності адміністративного процесу набуло після введення в дію Кодексу адміністративного судочинства України. Адже тепер 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 сьогодні, на жаль, панівному науковому середовищі є погляд, згідно з яким 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 індивідуальних конкретних справ [18, с. 16]. У той же час науковець вважає, що структурним елементом такого процесу є регламентоване Кодексом адміністративного судочинства України адміністративно-позовне провадження [18, с. 24]. Очевидною є суперечливість висновків дослідниці: запропоноване визначення процесу не відповідає його структурі; у дефініції йдеться про діяльність публічної адміністрації, а елементом структури постає судове провадження.

А. Апаров – автор представленої до захисту 2015 року докторської дисертації «Адміністративно-процесуальне право: стан та перспективи розвитку» – звертає увагу на те, що різні за функціонально-цільовим призначенням і змістом види діяльності не можуть визначатися одним терміном адміністративний процес [19, с. 338]. Разом із 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, конфліктів, які виникають з державних управлінських відносин та реалізації адміністративної відповідальності [20, с. 34]. Адміністративне судочинство А. Апаровим розглянуто як інститут адміністративно-процесуального права [21] і, відповідно, як джерело цієї галузі згадано Кодекс адміністративного судочинства України [22, с. 33].

Демонструючи прихильність ідеям В. Протасова, 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 конфліктів та органів адміністративної юрисдикції щодо розгляду справ про адміністративні

правопорушення. Адміністративно-процесуального забезпечення, за позицією О. Миколенка, потребують дисциплінарні провадження, урегульовані дисциплінарними статутами та спеціальними положеннями про дисципліну, виконавче провадження та контрольна діяльність адміністративних органів відносно приватних осіб [23, с. 18, 20]. Отже, цей автор під адміністративним процесом розуміє як «управлінську» діяльність, так і діяльність щодо відправлення правосуддя.

Автори підручників і навчальних посібників з адміністративного та адміністративного процесуального права, що були видані після 2002 р., підтримали або «управлінську» концепцію досліджуваного явища [24;25], або неприйнятну з нашої точки зору позицію [26;27], згідно з якою до структурних елементів «управлінського» процесу додано ще й провадження, регламентовані Кодексом адміністративного судочинства України. Причому такі провадження отримали різні назви: деякі автори іменували їх адміністративно-судочинськими [28; 29]; деякі – провадженнями з адміністративного судочинства [30].

Зауважимо також, що прибічники обох висловлених у навчальній літературі позицій у своїх дефініціях, як правило, відзначали спрямованість адміністративного процесу на розв'язання індивідуальних конкретних справ. У той же час поміж елементів структури процесу вони обов'язково називали провадження з прийняття нормативних актів управління, що свідчить про неузгодженість пропонованих дефініцій процесу і змістовного його наповнення.

Дійсно, певних суб'єктів управління уповноважено на ухвалення підзаконних нормативних актів. Однак чи можна вважати відповідну діяльність цих суб'єктів такою, що врегульована процесуальними нормами, чи зумовлює реалізація зазначених повноважень виникнення процесуальних правовідносин? Убачаємо за необхідне хоча б торкнутися цих питань, оскільки пошук відповідей на них дозволить навести додаткові аргументи до обґрунтування власної точки зору щодо досліджуваного поняття.

Насамперед акцентуємо на тому, що повноваження суб'єкта влади на прийняття підзаконних нормативних актів зафіксовано в нормах матеріальних. Порядок реалізації повноважень окреслено у приписах, що стосуються таких норм, обов'язково супроводжують їх і фактично встановлюють можливості такого суб'єкта. Закріплення одного лише владного повноваження позбавлено сенсу, адже за Конституцією України його здійснення дозволено лише на підставі та у спосіб, що передбачені законом. Крім цього прийняття нормативного документа є таким одностороннім волевиявленням представника влади, що не спрямовано на конкретного адресата, а тому воно не може супроводжуватися і не супроводжується виникненням регламентованого нормами права суспільного зв'язку – правового відношення. На підставі наведеного можемо констатувати, що діяльність з ухвалення нормативних актів управління не врегульована нормами процесуальними і не реалізується

в межах відповідних правовідносин, а тому позбавлена тих визначальних ознак, які дозволяють упевнено визначатиії як процесуальну.

До речі, О. Миколенко в цитованій вище роботі запропонував своє бачення розв'язання означеної проблеми. Цей автор, як уже зазначалося, вважає, що адміністративний процес є різновидом адміністративної процедури, і розкриває його як урегульовану адміністративно-процесуальними нормами послідовність дій суб'єктів правозастосовної діяльності, спрямованих на вирішення адміністративної справи та структурованих відповідними процесуальними відносинами. У свою чергу адміністративна процедура, за позицією вченого, – це врегульована адміністративно-процедурними нормами послідовність дій суб'єктів нормотворчої та правозастосовної діяльності, структурованих відповідними процедурними відносинами щодо прийняття нормативно-правових актів та вирішення адміністративних справ [23, с. 20]. Таким чином, правотворчість з боку суб'єктів управління виведена науковцем за межі адміністративного процесу і сприймається ним (як і процес) як одині з різновидів адміністративної процедури.

Без сумніву, наведена точка зору, як і будь-яка інша аргументована наукова позиція, має право на існування. Разом із тим безапеляційно прийняти її важко. Адже і процедура, і процес О. Миколенком визначаються через послідовність дій, що виконуються в межах певних правовідносин. Очевидним є формування таких правовідносин у ході правозастосування: чітко встановлено їх учасників, з'ясовано взаємні права та обов'язки останніх тощо. Правотворчість не зумовлює виникнення правовідносин. Її результат не є персоніфікованим; він «знеособлений», адже прийнятий акт спрямовано на регламентацію поведінки невизначеного кола осіб. Цього результату прагне лише уповноважений на правотворчість суб'єкт влади, для якого ухвалення нормативного акта є одночасно і правом, і обов'язком.

Менш поширеною, але надзвичайно цікавою для обговорення є *концепція розуміння адміністративного процесу як форми судової діяльності* зрозгляду публічно правових суперечок, що виникають в управлінській сфері. На сьогодні ця концепція відтворена в навчальних посібниках, що побачили світ після введення в дію Кодексу адміністративного судочинства України [31; 32]. На її підтримку правознавці наводять вагомі аргументи й у наукових статтях [33; 34].

Слід визнати, що нині в Україні бракує монографічних досліджень, спрямованих на виявлення переваг та/або недоліків «судової» концепції адміністративного процесу. Науковці намагаються підкреслити її обґрунтованість, однак у працях, що присвячені розв'язанню інших проблем. Так, В. Тимощук у монографії «Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії» демонструє прихильність цій ідеї, наводить причини, що не дозволяють погодитися з доцільністю використання в 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 як здобутків радянського, так і дорадянського періоду [35, с. 45–57].

Звернімося до здобутків дорадянських, оскільки остання концепція сформульована саме в цю добу.

Так, професор С. Корф відзначав, що впродовж XIX ст. адміністрація (виконавча влада) відособлювалась та укріплювалась, а тому відчувалася особлива потреба в утворенні гарантій для громадянина, які б убезпечили його від її всевладдя та свавілля. Революційна епоха поклала в основу такого убезпечення створення конституцій, політичних свобод, поділ влади та реформу законодавчої влади на засадах народного представництва. Однак, за твердженням професора, подальша історія розвитку зазначених принципів конституціоналізму довела, що їх було недостатньо для забезпечення свободи громадянина. На підґрунті цього і стала висуватися адміністративна юстиція, яка, як зауважував С. Корф, стала лише однією з багатьох інших гарантій прав приватної особи, створених правовою державою. Її (юстиції) значущість визначалася рівнем розвиненості інституту судового процесуального права, адміністративного права, яке мало б ставити все більш конкретні межі для діяльності адміністрації, досконалістю контролю органів управління та встановленням більш чітких умов їх відповідальності [36, с. 447–449].

Розвиток інституту адміністративної юстиції супроводжувався становленням щойно народженої форми правосудної діяльності – адміністративного процесу. Для побудови останнього джерелом і взірцемстав процес цивільний, столітні принципи якого були застосовані до адміністративному процесу. На думку професора С. Корфа, по-інакшому й бути не могло, «якщо прийняти до уваги духовну спорідненість обох процесів й теоретичну розробленість процесу цивільного» [36, с. 466].

Отже, «судова» концепція адміністративного процесу органічно виглядає за умов запровадження принципів правової держави, за умов дії принципу поділу влади, відповідно до якого судова гілка контролює владу виконавчу, певним чином обмежує її, а головне – забезпечує захист прав, свобод та інтересів приватних осіб від порушень з боку суб'єктів, обтяжених управлінськими повноваженнями.

Загальновідомо, що в СРСР принцип поділу влади вважався буржуазним; за ідеологією, що панувала в той період, уся повнота влади належала народові. Повноваження суб'єктів державного управління та порядок їх реалізації окреслювались у несистематизованих актах різної юридичної сили. Норми, об'єднані в цих актах, як уже зазначалося, формували інститут загальної частини адміністративного права, що був названий інститутом адміністративного процесу. Представники адміністративно-правової науки радянської доби не вважали за потрібне повертатися до здобутків дореволюційних і навіть постреволюційних учених, які сприймали адміністративний процес як форму судової діяльності. У цьому

просто не було необхідності, адже адміністративний процес у широкому значенні забезпечував безперешкодне функціонування суб'єктів управління, а тому повністю вписувався в усталену систему радянського адміністративного права. Щодо судового провадження у справах, що виникали з адміністративно-правових відносин, то воно з часом було врегульовано нормами цивільного процесуального права.

Не зайвим буде відзначити, що у другій половині XX ст. , коли, як відзначають учені, радянській правовій науці «вдалося вже повністю позбутися нашарувань дореволюційних та зарубіжних правових концепцій» [1, с. 292], деякі з правознавців усе ж таки наважилися відкрито критикувати «широке» сприйняття юридичного процесу [37;38] і переконливо наполягали на тому, що останній є виключно судовим [39]. У своїх працях науковці не обходили і проблему визначення сутності процесу адміністративного.

Однією з праць, в якій відстоювалася така непересічна для того часу точка зору, є видана 1983 рокумонографія «Проблемы судебного права». Її основою стала праця видатного вченого-юриста М. Полянського, завершена ним 1960 року. Лише через 22 роки після смерті науковця (помер учений 1961 року) його однодумці переробили отриманий з архівів рукопис і представили його широкому загалу. Співавтори цієї праці підкреслювали, що, працюючи над рукописом, вони намагалися донести до читача кожне слово, кожний вислів М. Полянського, зберегти основні його ідеї, які зрештою і склали науковий фундамент, концептуальну базу монографії [39, с. 8].

Концепція судового права, яку завзято підтримували автори згаданої монографії, почала зароджуватися ще наприкінці XIX – на початку XX ст. [40;41;42]. На наше переконання, вона й досі не втрачає своєї актуальності, виглядає надзвичайно значущою як з теоретичної, так і з практичної точок зору. Ця концепція передбачає сприйняття юридичного процесу тільки як судового. Отож у монографії піддано серйозній критиці ідею «широкого» розуміння процесу; відзначено, що її докорінним недоліком є безмірне розширення поняття процесуального права, процесуальної форми, процесуальної діяльності. Науковці справедливо стверджували, що якщо прийняти цю ідею, то поняттями юридичного процесу або процесуального права будуть охоплені абсолютно відмінні за своєю сутністю, характером, призначенням явища [39, с. 28]. Далі правники порівнювали принципи, інститути та окремі норми кримінального й цивільного судочинства, з тим щоб зблизити ці дві гілки процесуального права, ліквідувати невиправдані неоднаковості між ними.

Цікаво, що в цій праці говорилосяне лише про існування в СРСР такої форми судової діяльності, як адміністративний процес, – розглядалися перспективи виникнення як самостійної галузі адміністративного процесуального права, питання введення в правозастосовний обіг правил, які можна було б вважати правилами адміністративного судочинства. За твердженням авторів,

під адміністративним судочинством можна розуміти врегульований адміністративно-процесуальними нормами порядок розгляду судами справ про адміністративні правопорушення. При цьому науковці визнавали, що надто вузька сфера застосування зазначених норм є недостатньою, щоб вбачати в системі права окрему галузь адміністративного процесуального права. Про таку галузь, на їх думку, можна було б говорити, якби для вказаного у ч. 2 ст. 58 Конституції СРСР оскарження до суду дій посадових осіб було встановлено порядок судочинства, для реалізації якого було б запроваджено розгорнуту систему процесуальних норм, які б не вміщалися у межі цивільного процесуального права [39, с. 29, 30].

Як бачимо, вчені припускали можливість утворення процесуальної галузі, яка б об'єднувала норми щодо судової діяльності різної спрямованості – з розгляду справ про правопорушення та з вирішення суперечок про протиправність дій посадових осіб. Таке припущення, напевно, відповідає концепції судового права. Однак, підтримуючи саму концепцію, відзначимо, що сучасне ставлення до завдань адміністративного судочинства унеможливлює формування відповідної галузі процесуального права через об'єднання надто різних за призначенням норм.

Підсумовуючи викладене, можемо констатувати таке:

Нині більшість з учених, які репрезентують вітчизняну адміністративно-правову науку, демонструють прихильність *«широкій» концепції* адміністративного процесу. Ця концепція ґрунтується на розробках радянських часів: в основу досліджуваного поняття покладено визначення, згідно з якими під адміністративним процесом розуміється розгляд і вирішення будь-яких справ, що виникають в управлінській сфері. Очевидним її недоліком є те, що вона передбачає сприйняття такого процесу як зовнішнього 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, виважених правил реалізації повноважень суб'єктами влади. Адже неможливо помістити в одну процесуальну форму види діяльності, які суттєво розходяться, бо реалізуються представниками різних гілок влади.

Інша – *«судова» концепція,* на підтримку якої виступають деякі вітчизняні адміністративісти, сягає корінням у дореволюційний період. Її слушність навіть не обговорюється в 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, розроблення цієї ідеї було позбавлене сенсу.

На сьогодні, коли в нашій державі утворено спеціалізовані суди, що функціонують за правилами окремого процесуального закону – Кодексу адміністративного судочинства України, можна говорити про доцільність повернення до «судової» концепції розуміння сутності 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. Головною 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 суб'єктами влади управлінських функцій.

Перші впевнені кроки в напрямку вирішення цієї проблеми вже здійснено. В Україні з'явилися ґрунтовні монографічні дослідження, в яких запропоновано суттєво вдосконалену та приведену відповідно до практики правозастосування концепцію системи адміністративного права [43]. Такі наукові розробки покладено в основу деяких навчальних видань, що принципово відрізняються від інших, доступних сьогодні українському читачеві, посібників і підручників [44;45]. Остаточне слово має сказати законодавець, який, на жаль, не поспішає належним чином систематизувати приписи, що нормують нині діяльність суб'єктів публічного управління.

Список використаних джерел:

1. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : монографія / Р. С. Мельник. – Х. : Вид-во Харківського національного університету внутрішніх справ, 2010. – 398 с.

2. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В. М. Горшенев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 258 с.

3. Юридическая процессуальная форма. Теория и практика / под ред. В. М. Горшенева. – М. : Юрид. лит., 1976. – 279 с.

4. Теория юридического процесса / под ред. В. М. Горшенева. – Х. : Вища школа, 1985. – 192 с.

5. Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса / В. Д. Сорокин. – М. : Юрид. лит., 1968. – 144 с.

6. Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право / В. Д. Сорокин. – Спб. : Изд-во Юрид. ин-та (Санкт-Петербург), 2002. – 474 с.

7. Советское административное право : учебник / под ред. П. Т. Василенкова. – М. : Юрид. лит., 1990. – 576 с.

8. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР / Н. Г. Салищева. – М. : Юрид. лит., 1964. – 158 с.

9. Салищева Н. Г. Проблемные вопросы административного процесса / Н. Г. Салищева // Административное право и административный процесс:

актуальные проблемы : сборник статей / отв. ред. : Попов Л. Л., Студеникина М. С. – М. : Юрист, 2004. – с. 221–232.

10. Елисейкин П. Ф. Соотношение общего понятия юридического процесса и организационных форм реализации материального права / П. Ф. Елисейкин // Труды ВЮЗИ. Проблемы соотношения материального и процессуального права / отв. ред. : Шакарян М. С. – М. : Без изд., 1980. – С. 26–37.

11. Протасов В. Н. Основы общеправовой процессуальной теории / В. Н. Протасов. – М. : Юрид. лит., 1991. – 143 с.

12. Протасов В. Н. Теоретические основы правовой процедуры : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.01 / В. Н. Протасов. – М., 1993. – 397 с.

13. Протасов В. Н. Юридический процесс и процедура / В. Н. Протасов, В. Н. Щеглов // Труды ВЮЗИ. Проблемы соотношения материального и процессуального права / отв. ред. : Шакарян М. С. – М. : Без изд., 1980. – с. 106–114.

14. Протасов В. Н. Юридическая процедура / В. Н. Протасов. – М. : Юрид. лит., 1991. – 79 с.

15. Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права / Е. Г. Лукьянова. – М. : НОРМА, 2003. – 240 с.

16. Перепелюк В. Г. Адміністративний процес / В. Г. Перепелюк. – Чернівці : Рута, 2001. – 316 с.

17. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес / В. С. Стефанюк. – Х. : Консум, 2003. – 463 с.

18. Кузьменко О. В. Адміністративний процес у парадигмі права : автореф. дис… д-ра юрид. наук : 12.00.07 / О. В. Кузьменко. – К., 2006. – 34 с.

19. Апаров А. Дослідження предмета адміністративно-процесуального права / А. Апаров // Право України. – 2012. – № 9. – с. 334–339.

20. Апаров А. М. Поняття адміністративного процесу в Україні / А. М. Апаров // Держава та регіони : серія «Право». – 2011. – Вип. 3. – С. 31–35.

21. Апаров А. М. Адміністративно-процесуальне право: стан та перспективи розвитку : автореф. дис… д-ра юрид. наук : 12.00.07 / А. М. Апаров. – Запоріжжя, 2015. – 40 с.

22. Апаров А. М. Джерела адміністративно-процесуального права / А. М. Апаров // Держава та регіони : серія «Право». – 2012. – Вип. 2. – С. 32–34.

23. Миколенко О. І. Місце адміністративно-процедурного права в системі юридичних знань та системі права України : автореф. дис… д-ра юрид. наук : 12.00.07 / О. І. Миколенко. – Запоріжжя, 2011. – 40 с.

24. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2-х томах : том 1. Загальна частина / ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – 584 с.

25. Адміністративне право : підручник / за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. – 2-е вид., перероб. та допов. – Х. : Право, 2012. – 656 с.

26. Писаренко Н. Б. Адміністративний процес та адміністративне судочинство: до питання про співвідношення правових категорій / Н. Б. Писаренко // Адміністративне право і процес. – 2015. – № 1 (11). – С. 269–276.

27. Писаренко Н. Б. До питання про сутність адміністративного процесу / Н. Б. Писаренко // Журнал східноєвропейського права. – 2015. – № 13. – С. 141–145 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2015/03/pysarenko_13.pdf.

28. Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко [та ін.]. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 872 с.

29. Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу : навч. посіб. / О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 208 с.

30. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. /

Е. Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.

31. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.

32. Адміністративний процес: загальна частина (Федеративна Республіка Німеччини, Україна) : наук.-практ. посіб. / Манн Томас, Мельник Роман, Бевзенко Володимир, Комзюк Анатолій; пер. та адапт. з нім. Мельника Романа; за заг. ред. Бевзенка Володимира. – К. : Алерта, 2013. – 308 с.

33. Мельник Р. С. Інститут адміністративної юстиції у системі українського права / Р. С. Мельник // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 618–623 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10mrccup.pdf.

34. Ківалов С. До питання про співвідношення категорій «адміністративна юстиція», «адміністративний процес» та «адміністративне судочинство» / С. Ківалов // Право України. – 2013. – № 5. – С. 354–361.

35. Тимощук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія / В. П. Тимощук. – К. : Конус-Ю, 2010. – 296 с.

36. Корфъ С. А. Административная юстиція въ России. Книга вторая : Очеркъ діьйствущаго законодательства. Книга третья : Очерк теоріи административной юстиціи. – С.-Петербургъ : Типографія Тренке и Фюсно, 1910. – 507 с.

37. Боннер А. Т. Существует ли «юридический процесс»? / А. Т. Боннер // Труды ВЮЗИ. Проблемы соотношения материального и процессуального права / отв. ред. : Шакарян М. С. – М. : Без изд., 1980. – с. 51–60.

38. Сергун А. К. К вопросу о теории так называемой «юридической процессуальной формы» / А. К. Сергун, М. С. Шакарян // Труды ВЮЗИ. Проблемы соотношения материального и процессуального права / отв. ред. : Шакарян М. С. – М. : Без изд., 1980. – с. 61–86.

39. Полянский Н. Н. Проблемы судебного права : монография / Н. Н. Полянский, М. С. Строгович, В. М. Савицкий, А. А. Мельников. – М. : Наука, 1983. – 223 с.

40. Михайловскій І. В. Судебное право, какъ самостоятельная юридическая наука / І. В. Михайловскій // Право. – 1908. – № 32. – с. 1733–1741.

41. Розин Н. Н. Процессъ, какъ юридическая наука (Из лекцій по судебному праву) / Н. Н. Розин // Журналъ Міністерства юстиціи. – 1910. – № 8. – С. 24–45.

42. Рязановский В. А. Единство процесса : учебное пособие / В. А. Рязановский. – М. : Издательский Дом «Городец», 2005. – 80 с.

43. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : дис… д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Р. С. Мельник. – Х., 2010. – 417 с.

44. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко. – К. : Ваіте, 2014. – 376 с.

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

Писаренко Н. Б. До питання про особливості формування вітчизняної концепції адміністративного процесу

У статті проаналізовано відмінні підходи щодо розуміння сутності адміністративного процесу. Зроблено висновок про доцільність повернення до «судової» концепції розглядуваного правового явища. Констатовано, що такому поверненню має передувати 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 суб'єктами влади управлінських функцій.

Ключові слова: адміністративний процес, адміністративне судочинство, судове право.

Писаренко Н. Б. К вопросу об особенностях становления отечественной концепции административного процесса.

В статье проанализированы позиции ученых относительно определения сущности административного процесса. Сделан вывод о том, что в нынешних условиях можно говорить о целесообразности возвращения к «судебной» концепции рассматриваемого правового явления. Констатировано, что такому возвращению должно предшествовать формирование обновленного представления о системе современного украинского административного права, о его подотраслях и институтах, в пределах которых взвешенно и обоснованно будут сгруппированы нормы, определяющие порядок реализации властвующими субъектами управленческих функций.

Ключевые слова: административный процесс, административное судопроизводство, судебное право.

Стаття надійшла до друку 3 вересня 2015 р.

УДК 342.56 (477)

СУДОВА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Бульба Олена Сергіївна,

студентка 4 курсу Київського національного торговельно-економічного університету

Bulba H. S. Judicial reform in Ukraine: Current State and Prospects for improvement

The problem of reforming the judiciary in Ukraine currently finds its relevance, because the most important prerequisites for the development of civil society should be high-quality, stable legislation and effective justice that can really ensure protection of rights and freedoms, the interests of society and the state. The aim of the research or the aim of the article is to develop scientifically based – proposals for further reform of the judicial system of Ukraine.

Already 24 years of independence of our judicial system of Ukraine «experienced» some major reforms, a large number of developed concepts that are not destined to become acts of legislation. But fundamental changes made after judicial reform of 2010, which radically changed the three components of domestic justice – judiciary, status of judges and the judiciary. Instead, judicial reform 2014-2015 years started with the adoption of normative - legal acts, namely the Law of Ukraine «On restore confidence in the judiciary in Ukraine» from 08.04.2014 № 1188-VII, «On cleaning power» from 16.09.2014 № 1682 -VII, «On ensuring the right to a fair trial» from 12.02.2015 № 192-VIII, which has to or should settle disputes concerning the reform of the judiciary in Ukraine and take into account international experience.

However, after above-mentioned reform the judicial system of Ukraine still needs some changes: we should implement or synonym legal and organizational principles of access to justice and transparency; to create a legal and organizational basis of independent and efficient judicial system; eliminate cases of selective justice and ensure the right to a fair trial for all persons to whom the investigation is underway, including the right to review the verdict higher authority; to adopt anti-corruption package, which includes the declaration of income and expenses, as well as access to public information for each declaration; ban the interference of the executive and legislative authorities on the activities of the judiciary in Ukraine.

Key words: judicial reform in Ukraine, court, judge, restore confidence, clean power, European standards.

Проблема реформування судової влади в Україні на сьогодні виявляє свою актуальність, оскільки найважливішими передумовами розвитку громадянського суспільства мають стати якісне, стабільне законодавство та ефективне правосуддя, які здатні реально забезпечувати надійний захист прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, щоб викорінити свавілля і беззаконня. Тому існує необхідність теоретичного осмислення нового етапу реформування судової системи в Україні, наближення її до міжнародних стандартів для ефективного вдосконалення та реалізації її на практиці.

Значну теоретичну базу дослідження становлять праці таких вчених, як Л. Винокурова, В. Городовенко, А. Дмитрієв, В. Єгорова, Р. Куйбіда, В. Кравчук, М. Мазур, В. Маляренко, В. Погорілко, О. Якубовський, І. Русанова, О. Скакун, В. Федоренко, С. Фурса, О. Ярмак та інші. Проте неоднозначна оцінка науковцями нового законодавства щодо окремих аспектів судової влади в Україні та основних принципів її побудови зумовлює необхідність подальшого дослідження зазначеної проблематики.

Метою статті є розроблення науково обґрунтованих пропозицій щодо напрямків подальшого реформування судової системи України. У зв'язку з сучасною реалізацією судової реформи в Україні основними завданнями цієї статті є здійснити теоретичний аналіз реформування судової влади в Україні та вивчити досвід зарубіжних країн з цього питання; оцінити рівень відповідності законодавства України міжнародним правовим стандартам і запропонувати пропозиції щодо вдосконалення чинного національного законодавства з питань реформування судової влади в Україні.

Методологічною основою дослідження є формально-юридичний метод, що використовувався для аналізу юридичних норм відповідних законів, а також соціологічний, статистичний методи та метод узагальнення, за допомогою яких проаналізовано погляди науковців і практиків-юристів.

Головними та юридично обов'язковими для України міжнародними документами, що утверджують право кожної людини на справедливий суд, рівність усіх перед судом, є Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 [1], Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966 [2], а також Європейська конвенція з прав людини від 04.11.1950 [3]. Вони є частиною національного законодавства України та підлягають безумовному дотриманню та виконанню сформованих у них приписів.

На міжнародному рівні сформовано розгалужену систему міжнародно-правових актів, що визначають стандарти, критерії, якими мають керуватися держави під час формування та забезпечення умов для роботи своїх судових систем, законодавчого встановлення основ взаємовідносин судів з органами законодавчої та виконавчої влади тощо. Зазначену систему, насамперед, складають резолюції № 40/32 від 29.11.1985 [4] та № 40/146 від 13.12.1985 [5].

На європейському рівні основоположними документами, що визначають стандарти функціонування, роль

і статус судової влади, а також гарантії незалежності суддів, є Європейська хартія, Закон «Про статус суддів» від 10.07.1998 [6]; Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи (далі – РЄ) державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17.11.2010 [7] та інші. Проте, реалізація норми про незалежність суду визначається, насамперед, не закріпленням норми в національних документах, а наявністю чи відсутністю волі держави дійсно дотримуватися засад незалежності судової влади, а також практичною позицією самої судової влади та її носіїв стосовно справедливого судового розгляду.

Уже за 24 роки незалежності України наша судова система «пережила» декілька масштабних реформ, не кажучи вже про незліченну кількість розроблених концепцій, яким не судилося стати основою законодавства. Але кардинальні зміни внесла в судову владу в Україні судова реформа 2010 року, яка докорінно змінила три складові вітчизняного правосуддя – судоустрій, статус суддів та судочинство. Зміни торкнулися також усіх головних аспектів діяльності судів і суддів – принципів судоустрою держави, самої системи судів та їх повноважень, порядку звернення до суду і процедур судового розгляду справ, механізму добору суддів, підстав і порядку їх відповідальності, системи забезпечення діяльності судів, засад суддівського самоврядування і навіть мови судочинства [8, с.17].

Офіційно задекларовані цілі та завдання судової реформи 2010 р., на перший погляд, відповідали вимогам Конституції України [9], міжнародно правовим документам, європейській практиці та сучасним теоріям правосуддя. Однак, багато політиків, експертів, представників судової влади висловлювали сумніви в офіційно задекларованих цілях і завданнях реформи, називаючи їх «димовою завісою», а дійсною метою реформаторів є те, щоб зробити суддів залежними і керованими з одного центру.

Водночас член Венеціанської комісії від України М. Ставнійчук зазначила, що загальна оцінка цієї міжнародної юридичної інституції не дозволяє говорити про те, що проведена реформа повною мірою відповідає міжнародним стандартам у сфері правосуддя та незалежності судової влади. Оцінюючи результати дії Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 № 2453-VI [10], суддя Верховного Суду України В. Косарєв вважає, що попередня судова реформа провалилась, адже внаслідок її проведення суди втратили незалежність. На його думку, реформою законодавчо здійснено підпорядкування судової гілки влади виконавчій.

Крім того нерозв'язаними проблемами залишаються такі: критично низький рівень довіри громадян до суду; залежність судів і суддів; надзвичайно висока завантаженість судів; необов'язковість виконання судових рішень, що набуло системного характеру; політизованість процедури формування суддівського корпусу; хронічне недофінансування судової влади; неналежний рівень кваліфікації значної частини суддівського корпусу; високий рівень корупції в судах

тощо [8, с. 61]. Тому всі ці прогалини потребують негайних змін. А в період реформувань в Україні ми підтримуємо прагнення нашої влади щодо вдосконалення судової системи і вбачаємо можливість розглянути ті проблеми та перспективи, що можуть виникнути в ході реформування, і як це все вплине на подальший розвиток держави, на людей та їх право на оскарження своїх прав і законних інтересів у судах України.

Директор Генерального департаменту прав людини РЄ, Спеціальний радник Генерального секретаря РЄ Крістос Джакомопулос зазначає, що Україні як ніколи потрібне реформування судової влади. РЄ готова надати нашій державі допомогу на шляху до європейської інтеграції в реформуванні органів судової влади в Україні. Ми вважаємо, що така підтримка нам передусім буде потрібна під час створення та прийняття нового Закону «Про судоустрій і статус суддів», а також при ініціюванні нових законодавчих змін, щоб, насамперед, ці зміни допомогли зрушити з місця цей великий масив суперечок і непорозумінь, що виникають між гілками влади в Україні, між державними органами й самими громадянами.

Указом Президента України від 27.10.2014 № 826/2014 [11] було створено Раду з питань судової реформи, до основних повноважень якої входить підготовка пропозицій щодо вдосконалення законодавства у сфері судоустрою та судочинства, здійснення моніторингу впровадження та аналізу ефективності реалізації в Україні стратегії такого реформування.

Як відомо, діяльність судових органів в Україні здійснюється на основі Конституції України, Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 № 2453-VI [10] та інших нормативно-правових актів. Крім того Верховна Рада України прийняла Закон України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» від 08.04.2014 № 1188-VII [12], що безпосередньо стосується діяльності суддів та функціонування судів. Цей Закон передбачав проведення перевірок та звільнення з посад осіб, які ухвалювали рішення, спрямовані на обмеження конституційних прав і свобод громадян та зниження рівня корупції в системі судів загальної юрисдикції. Документ визначає правові та організаційні засади проведення атестації та люстрації щодо суддів судів загальної юрисдикції, що буде здійснюватися лише щодо переліку їх рішень, які передбачені в ст. 3 цього Закону. Між тим він установив, що судді, які не пройдуть атестацію та люстраційну перевірку, будуть відсторонені від здійснення правосуддя з подальшим звільненням з посади судді у зв'язку з порушенням присяги.

Натомість продовженням цього Закону став більш «суворий», але такий, що врахував досвід держав, які проводили люстрацію, Закон України «Про очищення влади» від 16.09.2014 № 1682-VII [13], який передбачає в Україні здійснення перевірки та атестації державних службовців з метою проведення люстрації влади від осіб, причетних до масових порушень прав і свобод громадян, до корупційних правопорушень тощо.

У п. 4 ст. 2 зазначено, що до осіб, які підлягають люстрації, належать і судді. Крім того, за цим законом в Україні створюється Єдиний державний реєстр осіб, щодо яких застосовано положення Закону, який діє на підставі Положення «Про Єдиний державний реєстр осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади» від 16.10.2014 № 1704/5» [14].

А наступним нормативно-правовим актом, який усе ж таки мав був вплинути на ситуацію реформування судової системи в Україні, став Закон України «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12.02.2015 № 192VIII [15]. На перший погляд, Закон передбачив низку позитивних змін у діяльності судів України, а саме: конкурсний відбір суддів на посаду, тотальну їх переатестацію, чіткий перелік можливостей відсторонення суддів, притягнення їх до дисциплінарної відповідальності та інше. Натомість, аналізуючи цей Закон, можна відзначити таку вагому прогалину:усе ж таки в Україні залишається механізм політичного впливу на діяльність судової системи з боку як Президента, так і Парламенту, що є порушенням принципу незалежності судів та права на справедливий суд. Тобто, за новим Законом, Президент України, окрім конституційних повноважень призначити на посаду судді вперше, утворювати суди, отримав ще й право підписувати посвідчення суддів та голів судів, до призначення яких немає відношення, переводити суддів та ліквідовувати суди.

Тому для уникнення ризику зловживання повноваженнями Венеціанська комісія вимагає відсторонити політичні органи влади від впливу на формування суддівського корпусу, а також наголошує на тому, що фактично Закон є лише початком проведення судової реформи 2015 року і потребує суттєвих змін та доопрацювань. Але сьогодні надзвичайно важливо, щоб заходи, передбачені законами стосовно суддів, здійснювалися виключно в правовому полі, з дотриманням принципу незалежності судової влади. Основний критерій, що визначається в цій реформі, – це створення довіри до влади, і цей критерій має бути виконаний.

У Висновку КРЄС № 3 (2002) про принципи та правила, що регулюють професійну поведінку суддів, від 19.11.2002 зазначається, що суспільна довіра й повага до судової влади – це гарантії ефективності роботи судової системи (п. 22) [16]. Як відомо, суспільна довіра до вітчизняних судів на сьогодні є критично низькою. Центром суддівських студій урамках Проекту РЄ «Посилення незалежності, ефективності та професіоналізму судової влади в Україні» з 1 по 5 вересня 2014 року в судах України (за виключенням АРК, Луганської та Донецької областей) було організовано анонімне опитування відвідувачів суду (загальна кількість опитаних – 21 732 особи). За результатами опитування експертами було встановлено, що 55, 84% осіб довіряють судам, в яких розглядаються їхні судові справи, однак лише 31, 88% довіряють судовій владі загалом. Ці результати можна розглядати як індикатор наявних проблем у системі судової влади в Україні, оскільки значна частина

громадян перебуває в стані невпевненості та засвідчує свою недовіру до судів.

Отже, у ході дослідження ми дійшли висновку про необхідність таких змін, а саме: створити правові та організаційні засади забезпечення більшої відкритості судових процедур; усунути випадки вибіркового правосуддя та забезпечити право на справедливий суд для всіх осіб, стосовно яких ведеться слідство, відповідно до ст. 14 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, включно з правом на перегляд вироку вищою інстанцією, передбаченим п. 5 цієї статті;прийняти антикорупційний пакет, який передбачає декларування доходів і витрат, а також доступ до публічної інформації за кожною декларацією; заборонити втручання виконавчої та законодавчої влади в діяльність судової влади в Україні. Але слід особливо наголосити, що наведені норми і стандарти мають системний характер і є дієвими лише в комплексі.

Список використаних джерел:

1. Загальна декларація прав людини: Декларація ООН від 10.12.1948 [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_015.

2. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права: Пакт ООН від 16.12.1966 [Електронний ресурс]. Режимдоступу:http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043.

3. Європейська конвенція з прав людини: Конвенція РЄ від 04.11.1950 [Електронний ресурс]. Режим доступу:http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

4. Декларация Основных Принципов Правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью: Резолюция 40/34 Генеральной Ассамблеи ООН от 29.11.1985 [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www1.umn.edu/humanrts/russian/instree/Ri9dbpjv.html.

5. Основні принципи незалежності судових органів : Резолюція ООН від 13.12.1985 [Електронний ресурс]. Режимдоступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_201.

6. Європейська хартія про закон «Про статус суддів» від 10.07.1998 [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_236

7. Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів РЄ державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17.11.2010 [Електронний ресурс]. Режим доступу:http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_a38.

8. Судова реформа в Україні: проект / Центр Разумкова. – К., 2013. – 130с.

9. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

10. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 № 2453VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41-42, № 43, № 4445. – Ст. 529.

11. Питання Ради з питань судової реформи: Указ Президента України від 27.10.2014 № 826/2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/826/2014.

12. Про відновлення довіри до судової влади в Україні: Закон України від 08.04.2014 № 1188-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 23. – Ст. 870.

13. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 № 1682-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 44. – Ст. 2041.

14. Про Єдиний державний реєстр осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади»: положення Міністерства юстиції України від 16.10.2014 № 1704/5 [Електронний

ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1280-14.

15. Про забезпечення права на справедливий суд: Закон України від 12.02.2015 № 192-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 18, № 19-20. – ст. 132.

16. Висновок № 3 КРЄС про принципи та правила, що регулюють професійну поведінку суддів, зокрема, етичні норми, несумісну з посадою поведінку та неупередженість від 19.11.2002 [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.judges.org.ua/article/int_stand.pdf.

Бульба О. С. Судова реформа в Україні: сучасний стан та перспективи удосконалення.

У статті розглянуто сучасний етап реформування судової влади в Україні. Проаналізовано процес реформування судової системи та визначено прогалини в чинному законодавстві, що регулює діяльність судових органів. Запропоновано науково обґрунтовані пропозиції щодо напрямків подальшого реформування для приведення судової системи України у відповідність до міжнародних стандартів.

Ключові слова: судова реформа в Україні, суд, судді, відновлення довіри, очищення влади, європейські стандарти.

Бульба А. С. Судебная реформа в Украине: современное состояние и перспективы усовершенствования.

В статье рассмотрен современный этап реформирования судебной власти в Украине. Проанализирован процесс реформирования судебной системы и определены проблемы в действующем законодательстве, регулирующем деятельность судебных органов. Предложено научное обоснование дальнейшего реформирования судебной системы Украины в соответствии с международными стандартами.

Ключевые слова: судебная реформа в Украине, суд, судьи, восстановление доверия, очищение власти, европейские стандарты.

Стаття надійшла до друку 19 серпня 2015 р.

УДК 342.924:347.471.036

ПРЕДСТАВНИЦТВО В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ: ВІД УСУНЕННЯ СУПЕРЕЧНОСТЕЙ ДО НОВИХ ІНСТИТУТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Pasichnyk A. V. Representation in administrative process: from resolving contradictions to new institutes of administrative law.

The adoption of the Code of Administrative Adjudication of Ukraine has become a landmark event in the Ukrainian legal science. Said document introduced new standards of interaction of government agencies with natural and legal persons. However, the introduction of significant number of new regulatory structures in normative field requires serious work on the analysis of their interaction with existing rules of law. Thus, the purpose of the article is to identify the cases of conflict between administrative procedure and substantive law, the disagreements between administrative law and administrative law theory, and to offer the guidance of their removal from the legal framework of the state.
Based on the analysis of legislation, we concluded that the Code of Administrative Adjudication of Ukraine does not allow public servants to have representatives in the administrative process. Moreover, the institute of representation is absent in Ukrainian administrative law and science.

Key words: representation, power of attorney, administrative process, administrative personality, official, government entities.

Пасічник Андрій Володимирович,

кандидат юридичних наук, доцент. Українська академія банківської справи.

Ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України стало знаковим явищем в українській правовій науці. Цей нормативний документ не лише зумовив виникнення галузі права, а й запровадив нові стандарти взаємодії суб'єктів владних повноважень із фізичними та юридичними особами. Однак упровадження в нормативне поле значної кількості нових нормативних конструкцій вимагає серйозної роботи щодо аналізу їх взаємодії з чинними нормами права. Звичайно, таку роботу було розпочато ще до ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України. Триває вона й нині. І завдання сучасної науки адміністративного права полягає не лише у виявленні суперечностей норм адміністративного права та пропонуванні шляхів їх урегулювання, а й у реформуванні самої догми адміністративного права відповідно до трансформації національного законодавства.

Отже, метою нашої статті є виявлення випадків колізії норм адміністративного процесуального й матеріального права, неузгодженостей адміністративного законодавства й теорії адміністративного права, а також наведення пропозицій щодо їх усунення з правового поля держави.

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

А у ч. 3 цієї ж статті зазначається, що здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, зокрема доручати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна дієздатність), належить органам державної влади, іншим державним органам, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування, їхнім посадовим і службовим особам, підприємствам, установам, організаціям (юридичним особам).

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

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

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

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

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

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

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

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

У зв'язку з цим доречно навести норми, що містяться у ч.ч. 3, 4 ст. 58 КАСУ: доручення від імені органу,

підприємства, установи, організації видаються за підписом керівника або іншої уповноваженої на те законом, положенням, статутом особи і засвідчуються печаткою цього органу, підприємства, установи, організації (за наявності). Доручення фізичної особи на ведення справи в адміністративному суді посвідчується нотаріусом або посадовою особою, якій відповідно до закону надано право посвідчувати цей документ.

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

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

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

Та й суто формально поняття «орган», «підприємство», «установа», «організація», звичайно, не включають у себе категорії «посадова особа» чи «службова особа».

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

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

Здійснивши аналіз процесуального закону, необхідно звернутися до положень матеріального адміністративного права.

Фактично в більшості випадків інтереси таких суб'єктів представляють працівники юридичної служби відповідного органу влади.

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

У п. 1 Положення регулює питання діяльності юридичної служби міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади та їх територіальних органів, місцевих держадміністрацій, а також державного

підприємства, установи й організації. Дія Положення поширюється на діяльність юридичної служби державного господарського об'єднання.

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

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

Згідно з підпунктом 24 пункту 10 Положення юридична служба забезпечує в установленому порядку представлення інтересів органу виконавчої влади в судах та інших органах.

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

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

Дослідивши пункти 3, 4, 5 Положення, можна переконатись, що жодна норма не передбачає права цього органу представляти інтереси його посадових чи службових осіб у суді.

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

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

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

Проте наведений висновок усе ж може містити кілька виключень.

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

По-друге, відповідно до ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави в разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесено відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу. Процесуальна норма, яка уможливлює реалізацію наведеного права прокурора, міститься у ст. 60 КАСУ.

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

На підставі проведеного дослідження можемо констатувати, що сучасне адміністративне законодавство майже унеможливлює реалізацію посадовою особою органу виконавчої влади свого права мати представника в адміністративному процесі. Отже, нагальним є питання внесення відповідних змін до процесуального й матеріального адміністративного законодавства.

Зрозуміло, що необхідно надати посадовій особі органу виконавчої влади можливість реалізувати своє право уповноважувати третю особу представляти її права та інтереси в адміністративному процесі.

Однак не все так однозначно.

По-перше, оскільки посадова особа має адміністративну процесуальну правосуб'єктність, то довіреність має підписувати саме вона. Однак адміністративне законодавство не визнає посадову особу органу виконавчої влади самостійним суб'єктом адміністративних правовідносин. Більше того, навіть наука адміністративного права суб'єктами відповідних правовідносин називає фізичних і юридичних осіб. Інколи до суб'єктів адміністративного права відносять і колективних суб'єктів без статусу юридичної особи. Але нам невідомі роботи, які б обґрунтовували існу-

вання адміністративної правосуб'єктності посадової особи органу виконавчої влади.

По-друге, адміністративне право не має інституту представництва. І в цьому аспекті сумнівною виглядає не лише передання за довіреністю повноважень від посадової особи органу влади до її представника, а й навіть складання довіреності самим керівником органу виконавчої влади.

По-третє, виникає питання: кого має право посадова особа органу виконавчої влади уповноважити представляти інтереси в суді? Чи можна такі повноваження передати, наприклад, адвокату? Чи лише представнику юридичної служби відповідного органу? Адже у ч. 2 ст. 56 КАСУ зазначається, що представником може бути фізична особа, яка має адміністративну процесуальну дієздатність.

По-четверте, які б широкі повноваження не мала посадова особа органу виконавчої влади, вона завжди перебуває в підпорядкуванні керівнику органу. І саме керівник відповідальний за виконання функцій, покладених на орган законодавством. А тому необхідно спочатку на науковому, а потім і практичному рівнях визначитись із взаємозв'язком правових статусів указаних суб'єктів правовідносин.

По-п'яте, у статті ми здійснюємо дослідження правового статусу лише посадових осіб органів виконавчої влади. КАСУ ж оперує поняттям «суб'єкт владних повноважень», а орган виконавчої влади є лише одним з елементів цього суб'єкта. Тому для забезпечення комплексності правового регулювання необхідно дослідити не лише статус посадових осіб органів виконавчої влади, а і правове положення посадових і службових осіб усіх інших колективних суб'єктів, які можуть бути віднесені до категорії «суб'єкт владних повноважень». Лише після такого обсягу наукового дослідження можна буде запропонувати обґрунтовані зміни до КАСУ.

Виходячи з викладеного, на цьому етапі дослідження спробуємо запропонувати лише окремі елементи змін до чинного законодавства, які допоможуть зменшити суперечності між адміністративними процесуальними і матеріальними нормами. Також визначимо основні напрямки подальшого дослідження тематики представництва посадових і службових осіб суб'єктів владних повноважень.

Ми вже наводили приклади посадових осіб органів виконавчої влади, які можуть бути самостійним суб'єктом адміністративних процесуальних відносин. Певно, найбільш поширеними з них є державні реєстратори. Їх правовий статус визначається законамиУкраїни «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» і «Про державну реєстрацію речових прав на нерухомість та їх обтяжень».

Здійснивши навіть поверховий аналіз означених нормативних актів, можна дійти висновку, що такі посадові особи є самостійними суб'єктами адміністративних відносин. Законодавство надає їм повноваження, які вони можуть реалізовувати самостійно, без погодження з керівництвом. Реєстратори самостійно приймають рішення про реєстрацію

об'єкта нерухомості, нової юридичної особи тощо. А відповідно до ст. 166-11 КУпАП державні реєстратори несуть адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері реєстраційних процедур.

Загальноприйнятим визначенням правоздатності є здатність і можливість мати права й обов'язки. Під дієздатністю розуміють здатність своїми вольовими діями реалізовувати права і виконувати обов'язки, а також нести відповідальність. Притаманність особі двох цих ознак одночасно означає її правосуб'єктність.

Вищезазначені закони дають нам підстави стверджувати, що державний реєстратор має власні адміністративні права й обов'язки, може на власний розсуд ними розпоряджатися, здатен нести адміністративну відповідальність.

Таким чином, окремі посадові особи органів виконавчої влади мають бути визнані самостійним суб'єктом адміністративного права на рівні з юридичними та фізичними особами. Як приклад ми проаналізували правовий статус лише державних реєстраторів, однак таких посадових осіб значно більше. Проте встановлення їх вичерпного переліку не є метою цієї роботи. Звичайно, цей висновок не означає, що всі без виключення посадові особи органів виконавчої влади мають власну адміністративну правосуб'єктність.

Визнання цих осіб самостійним суб'єктом адміністративного права не лише забезпечить приведення фактичного стану адміністративного законодавства відповідно до теорії адміністративного права, а й нівелює суперечності між нормами матеріального і процесуального адміністративного права. Наділення окремих посадових осіб органів виконавчої влади власною адміністративною правосуб'єктністю має стати першим кроком на шляху впорядкування їх адміністративно-процесуального статусу, зокрема і в аспекті забезпечення реалізації їх права на представника.

Зрозуміло, що сприйняття догмою адміністративного права запропонованих нами змін потребує досліджень їх наслідків для всіх інститутів цієї галузі. Однак тут ми лише окреслюємо необхідні новації. Їх запровадження в законодавство потребує подальшого вивчення.

Окремо варто зазначити, що визнання окремих посадових осіб самостійними суб'єктами адміністративних відносин можливе не лише у сфері органів виконавчої влади, а й щодо органів місцевого самоврядування. Надання статусу самостійного суб'єкта права, наприклад, голові міської ради може забезпечити виникнення механізму вирішення постійних конфліктів між депутатським корпусом і керівництвом органу місцевого самоврядування.

Однак повернемося до початку нашого дослідження. Керуючись аналізом норм КАСУ та інших актів законодавства, ми встановили, що сучасне адміністративне право не дозволяє посадовим особам органів виконавчої влади реалізувати своє право мати представника в адміністративному процесі.

Більше того, проблема полягає не лише у браку необхідних норм права, а й у відсутності самого інституту

представництва в адміністративному праві.

Варто зазначити, що інститут представництва не є суворо процесуальним. Його нормативна база міститься у главі 17 Цивільного кодексу України.

Відповідно до ч. 1 ст. 237 ЦКУ представництвом є правовідношення, в якому одна сторона (представник) зобов'язана або має право вчинити правочин від імені другої сторони, яку вона представляє. У ч. 3 цієї ж статті зазначається, що представництво виникає на підставі договору, закону, акта органу юридичної особи та з інших підстав, установлених актами цивільного законодавства.

У вказаній главі Кодексу наводиться ще кілька надзвичайно важливих базових правил представництва. Так, відповідно до ч. 1 ст. 238 представник може бути уповноважений на вчинення лише тих правочинів, право на вчинення яких має особа, яку він представляє. У ч. 3 цієї ж статті зазначається, що представник не може вчиняти правочин від імені особи, яку представляє, у своїх інтересах або в інтересах іншої особи, представником якої він одночасно є. Згідно з ч. 1 ст. 239 ЦКУ правочин, учинений представником, створює, змінює, припиняє цивільні права та обов'язки особи, яку він представляє.

Цінність наведених положень важко перебільшити. Вони є основою відносин представництва.

А тепер звернемося до ч. 1 ст. 1 ЦКУ, в якій зазначається, що цивільним законодавством регулюються особисті немайнові та майнові відносини (цивільні відносини), засновані на юридичній рівності, вільному волевиявленні, майновій самостійності їх учасників.

Таким чином, усі вищенаведені правила представництва не діють у сфері адміністративного права і процесу. Аналогів же адміністративне законодавство не містить.

Можливим виходом з такої ситуації є правило, передбачене ч.7 ст. 9 КАСУ: у разі відсутності Закону, що регулює відповідні правовідносини, суд застосовує Закон, що регулює подібні правовідносини (аналогія закону).

Однак варто зауважити, що, по-перше, у цій нормі право застосовувати аналогію закону надано лише суду. По-друге, відповідно до ст. 19 Конституції України органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України.

Таким чином, сьогодні в адміністративному процесі відносини представництва регулюються виключно нормами КАСУ, а аналогію закону дозволено застосовувати лише судам. Отже, сторони адміністративного процесу значно обмежені у своїх правах порівняно зі сторонами господарського чи цивільного процесів.

Більше того, відносини представництва можуть виникати не лише у сфері адміністративного процесу, а й у матеріальних адміністративних відносинах. Однак нормами адміністративного права не передбачено використання представництва навіть за аналогією.

Отже, іншим важливим кроком після визнання адміністративної правосуб'єктності за окремими посадовими особами органів виконавчої влади має бути розроблення адміністративно-правового інституту представництва.

Базою такого нормативного утворення, звичайно, мають стати напрацювання науки цивільного права. Однак зрозуміло, що специфіка предмета й методу адміністративного права вимагатиме критичного переосмислення основних положень цивільного інституту представництва. Наукова робота в такому напрямку видається нам надзвичайно актуальною і перспективною.

Головними завданнями, які слід розв'язати при цьому, мають бути: а) визначення обсягу повноважень, які може бути передано довірителем повіреному; б) установлення кола суб'єктів, яким суб'єкт владних повноважень має право доручити виконання власних повноважень; в) визначення підстав виникнення і припинення відносин представництва; г) формулювання наслідків перевищення повіреним наданих повноважень або наслідків зловживання ними; д) визначення природи довіреності в адміністративному праві, яка може бути відмінною від договірної, тощо.

Однак усунення наведених прогалин теорії та практики адміністративного права потребує часу. Тому на цьому етапі дослідження ми спробуємо запропонувати тимчасові заходи, спрямовані на забезпечення реалізації права посадових осіб органів виконавчої влади мати представника в адміністративному процесі.

Пропонуємо внести зміни до Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 1040 від 26.11.2008 р., в яких передбачити право співробітників служби представляти в судах інтереси не лише органу виконавчої влади, а і його посадових осіб.

Також слід змінити і норми КАСУ, зокрема передбачивши, що представники беруть участь в адміністративному процесі на основі не лише договору або закону, а й на підставі довіреності, що видана суб'єктом владних повноважень без укладення договору доручення.

Вважаємо, що вищенаведені пропозиції щодо вдосконалення адміністративного законодавства забезпечать реалізацію права посадових осіб органів виконавчої влади мати представника в адміністративному процесі.

Ми переконані, що комплекс нових норм адміністративного права зумовлює необхідність проведення ґрунтовного дослідження сучасного статусу суб'єктів адміністративного права, одним з головних акцентів якого має бути вивчення правового положення посадових осіб органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. Результатом таких пошуків стане не лише визнання за ними адміністративної правосуб'єктності, а й виникнення нових інститутів адміністративного права.

Пасічник А. В. Представництво в адміністративному процесі: від усунення суперечностей до нових інститутів адміністративного права

У статті здійснюється аналіз норм Кодексу адміністративного судочинства України, що регулюють відносини представництва прав та законних інтересів посадових осіб органів виконавчої влади. На підставі одержаних результатів наводиться висновок про існування прогалин у нормативному регулюванні зазначеного інституту. Автором пропонуються відповідні зміни до цього Кодексу. Крім цього доводиться необхідність розроблення на теоретичному рівні інституту представництва в адміністративному праві, а також визнання за окремими посадовими особами органів виконавчої влади самостійної адміністративної правосуб'єктності.

Ключові слова: представництво, доручення, адміністративний процес, адміністративна правосуб'єктність, посадова особа, суб'єкт владних повноважень.

Пасичник А. В. Представительство в административном процессе: от устранения противоречий к новым институтам административного права.

В статье проводится анализ норм Кодекса административного судопроизводства Украины, которые регулируют отношения представительства прав и законных интересов должностных лиц органов исполнительной власти. На основании полученных результатов приводится вывод о существовании пробелов в нормативном регулировании указанного института. Автором предлагаются соответствующие изменения в КАСУ. Кроме этого доказывается необходимость разработки на теоретическом уровне института представительства в административном праве, а также признание за отдельными должностными лицами органов исполнительной власти самостоятельной административной правосубъектности.

Ключевые слова: представительство, доверенность, административный процесс, административная правосубъектность, должностное лицо, субъект властных полномочий.

Стаття надійшла до друку 15 вересня 2015 р.

ROZWYJ REGIONALNY, A METODYKA CHARAKTERYZOWANIA POTENCJAŁU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO MIAST GRODZKICH (REGIONAL DEVELOPMENT AND SOCIAL-ECONOMIC POTENTIAL OF TOWN DISTRICTS)

Івона Коза,

доктор економічних наук, Державний професійний інститут в Хелмі, Польща

Iwona Koza.Regional development and social-economic potential of town districts

Both the Polish economy as well as global, capital, next to the ground and work, is one of the three fundamental factors. Today, both in the context of the assessment of the situation of the enterprises, targeting local authorities and communities, as well as assessing the effectiveness of the investment, the concept of capital strongly focuses around the same intellectual capital, as a current or potential resource creation, or zooming in on the wealth of the enterprise, community, or nation. In this context, it is worth a glimpse of expansive Polish reality of the communities.

The first objective of the article is an approximation methods, so that you can see the expansive reality of Polish cities, which for more than a quarter of a century is one of the Polish local government structures. These realities will be reviewed methods to capture links and dependencies between cause and effect diagrams social-economic phenomena.

The second objective of this article is an analysis of the needs of the district authorities in the field of information, from the economic and social environment and the possibilities of the collection of such information through modern, innovative methods. The culmination of the article will show the results of tests carried out on the basis of the above-characterized method.

Keywords: local government, democracy, decentralization.

Wprowadzenie

Zarówno w gospodarce polskiej, jak i globalnej, kapitał, obok ziemi i pracy, jest jednym z trzech fundamentalnych czynników. Na drodze ewolucji tego pojęcia, powstało pojęcie kapitału społecznego, co podkreśliło rolę poszczególnych ludzi oraz powiązań społecznych [1;

52]. Współcześnie natomiast, zarówno w kontekście oceny sytuacji przedsiębiorstw, kierowania społecznościami samorządowymi, czy oceniania efektywności inwestycji, pojęcie kapitału bardzo mocno ogniskuje się wokół samego kapitału intelektualnego, rozumianego jako bieżący, lub potencjalny zasób tworzenia, lub powiększania bogactwa danej jednostki gospodarczej, wspólnoty, czy narodu [16; 25].

Problematyka kapitału intelektualnego, podobnie jak i problematyka rozwoju lokalnych wspólnot, są to więc stosunkowo młode dziedziny ekonomii i gospodarki przestrzennej, które nie mają jeszcze własnej, autonomicznej teorii. Jednakże wspólnoty lokalne odgrywają podstawową rolę w systemie gospodarczym i społecznym kraju. Stanowią one miejsca koncentracji zasadniczej aktywności gospodarczej. Bowiem to w nich inicjuje się potencjał związany z rozwojem gospodarczym, wzorcami zatrudnienia i konsumpcji oraz wszystkimi innymi aspektami charakteryzującymi rzeczywistość gospodarczą.

Oceny roli kapitału ludzkiego (zarówno społecznego, jak i intelektualnego) w rozwoju regionu, można dokonać ze względu na dwa rodzaje uwarunkowań: uwarunkowania demograficzne oraz uwarunkowania społeczne. [40] Uwarunkowania demograficzne dotyczą struktury ludności, zróżnicowania tego zasobu kapitału i zdolności jego rozwoju. Natomiast uwarunkowania społeczne dotyczą całokształtu infrastruktury społecznej i warunków życia ludności, stanowiąc podstawę materialną przekazu usług zaspokajających *potrzeby socjalne, oświatowe i kulturalneludności*.

Zrozumienie rozwoju wspólnot samorządowych wymaga zatem analizy wszystkich wzajemnie sprzężonych charakterystyk[57].

Pierwszym celem artykułu jest przybliżenie metod, dzięki którym dostrzec można ekspansywną rzeczywistość polskich miast grodzkich, które od ponad ćwierć wieku stanowią jedną z polskich struktur samorządowych. Powyższe realia zostaną zweryfikowane metodami taksonomicznymi pomagającymi uchwycić powiązania i zależności przyczynowo-skutkowe występujące pomiędzy zjawiskami społeczno – gospodarczymi.

Drugim celem artykułu jest analiza potrzeb samorządów grodzkich w zakresie informacji zewnętrznych, płynących z otoczenia społeczno gospodarczego oraz możliwości gromadzenia tychże informacji za pomocą nowoczesnych, innowacyjnych metod.

W oparciu o powyższą klasyfikację, zbudowana jest tematyka poniższego artykułu. Dla realizacji pierwszego z powyższych celów, dobrane będzie odpowiednie narzędzie badawcze złożone z zestawu indeksów statystycznych. Korzystając z niego może być przeprowadzona charakterystyka potencjału społeczno-gospodarczego miast grodzkich.

Natomiast problematyka zbierania informacji zewnętrznych przez samorządy dotyczyć będzie crowdsourcingu i charakterystyki tej możliwości zbierania i wykorzystania zebranych informacji.

Kapitał intelektualny jako gwarant ekspansywnej rzeczywistości polskich miast grodzkich. Według literatury przedmiotu, kapitał, w tym także kapitał intelektualny, to samo pomnażająca

się wartość [41]. Pomnaża się ona w wymiarze zarówno kulturowym, środowiskowym, infratechnicznym, jak i gospodarczym, czy przestrzennym. Charakterystycznymi wyróżnikami społeczno-kulturowego wymiaru kapitału intelektualnego są, zarówno ludność i jej struktura, wykształcenie, kwalifikacje zawodowe, stopa bezrobocia, integracja lokalna i regionalna, warunki życia społeczności lokalnych, profesjonalizm instytucji administracji państwowej i samorządowej, czy dostępność do usług społecznych. Dla wymiaru środowiskowego liczą się zasoby środowiska przyrodniczego i ich zewnętrzna ocena, stan zanieczyszczenia i zniszczenia środowiska naturalnego, infrastruktura ekologiczna, świadomość ekologiczna, programy ekorozwoju i potencjalne źródła ich finansowania. Wymiar infratechniczny można poznać charakteryzującstan jakościowy infrastruktury technicznej, programy modernizacji tej infrastruktury, istniejące luki infrastrukturalna, strategiczne inwestycje infrastrukturalne i potencjalną dostępność do zewnętrznych źródeł finansowania. Wyróżnikami odnoszącymi się do gospodarczego wymiaru funkcjonowania danego regionu, są: potencjał gospodarczy, przedsiębiorczość gospodarcza sektorów i branż, rynki lokalne i regionalne, baza ekonomiczna miast i regionów, korzyści oraz koszty zewnętrzne i społeczne, dobra wspólne i udogodnienia, konkurencyjność regionów, czy stan współpracy międzyregionalnej i międzynarodowej. Wreszcie walory przestrzennego wymiaru rozwoju regionu przybliżają charakterystyki odnoszące się do zagospodarowania przestrzennego, układów funkcjonalno-przestrzenne, dostępności przestrzenna, kompozycji i ładu przestrzennego, konfliktów w przestrzeni, czynników kształtujących przestrzeń ekonomiczną, lokalizacyjnych procesów przestrzennych, jak i wartości przestrzeni danego regionu [50]:

1. Narzędzie badawcze odnoszące się do kapitału intelektualnego. Rozwój lokalny i regionalny to stosunkowo młode dziedziny ekonomii i gospodarki przestrzennej, które nie mają jeszcze własnej, autonomicznej teorii. Ten specyficzny rodzaj działalności, służący w gruncie rzeczy rozwojowi oraz usprawnianiu organizacji działań na rzecz kształtowania przestrzeni, struktury i funkcjonowania lokalnego oraz terytorialnego systemu społecznego, korzysta w sferze rozważań teoretycznych z dorobku ogólnej teorii rozwoju gospodarczego, czy teorii ekonomii oraz teorii gospodarki przestrzennej [32].

Badanie prawidłowości zachodzących w zjawiskach i procesach masowych umożliwiają w szczególności metody taksonomiczne[1]. Aby można było stosować metodę taksonomiczną, muszą być spełnione dwa warunki: po pierwsze –zjawiska wytypowane jako cechy muszą być ilościowo wymierne, po drugie –muszą być zagwarantowane wiarygodne dane statystyczne reprezentujące wartości cech w odpowiednim przekroju terytorialnym [9].

Najpopularniejsza, taksonomiczna metoda różnic przeciętnych (nazwana metodą Czekanowskiego od nazwiska jej twórcy) polega na łączeniu w grupy elementów większej zbiorowości. Łączy się elementy, które w porównaniu

[1] Termin *taksonomia* wywodzi się z połączenia dwóch słów języka greckiego: *taksis*–«uporządkowanie»+ *nomos*–«prawo», «zasada»[31].

z innymi charakteryzują się mniejszymi różnicami przeciętnymi w zakresie szeregu równocześnie uwzględnionych cech. Inaczej mówiąc, jest to klasyfikacja jednostek (w tym przypadku przestrzennych) pewnej zbiorowości ze względu na kilka celowo dobranych cech.Natomiast ze względu na przyjętą metodę badań [13], postawiono na analizę kompleksową polegającą na przeprowadzeniu oceny rzeczywistości z punktu widzenia powiązań i zależności występujących między zjawiskami gospodarczymi; zawiera ona całościowe spojrzenie na działalność jednostki gospodarczej i jest narzędziem poznania i oceny zjawisk gospodarczych; dostarcza uporządkowanych obserwacji wyrażonych we wskaźnikach, wraz z zależnościami przyczynowo – skutkowymi między tymi zjawiskami [37; 10].

Do oceny specyfiki kapitału intelektualnego badanych wspólnot samorządowych warto skorzystać z danych z Głównego Urzędu Statystycznego[1], pogrupowanych w podzbiory pozwalające oszacować poziom rozwoju społeczno-gospodarczego wspólnot samorządowych, tj:[2]

Rozwój gospodarczy:

Nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach (ceny bieżące; bez podmiotów gospodarczych o liczbie pracujących do 9 osób) na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym,

Wartość kapitału zagranicznego spółek na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym;

Zatrudnienie:

Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą na 100 osób w wieku produkcyjnym

Włączenie społeczne:

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (podmioty gospodarcze powyżej 9 osób),

Udział długotrwale bezrobotnych (dłużej niż 1 rok) w bezrobotnych zarejestrowanych ogółem;

Demografia:

Przyrost naturalny na 1000 ludności,

Saldo migracji na pobyt stały osób w wieku produkcyjnym na 10 tys. ludności w wieku produkcyjnym;

Zmiany klimatu i energia:

Zużycie energii elektrycznej na 1 mieszkańca;

Transport:

Długość dróg publicznych lokalnych o nawierzchni twardej na 100 km2;

Otwartość i uczestnictwo:

Liczba zarejestrowanych fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych na 10 tys. mieszkańców;

Instrumenty ekonomiczne:

Środki z Unii Europejskiej na finansowanie programów i projektów unijnych pozyskane przez gminy i powiaty w przeliczeniu na 1 mieszkańca.

Do opisu struktury statystycznej powyższych charakterystyk wspólnot samorządowych wykorzystać można takie miary, jak: średnia arytmetyczna wartości osiągniętej w poszczególnych latach oraz łańcuchowe indeksy dynamiki, liczone rok do roku oraz średnia geometryczna obrazująca przyrost wartości w roku ostatnim w odniesieniu do roku

[1] Pozyskiwanie danych z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego, http://stat.gov.pl/bdl/app/wskazniki_zr, zakończono w dniu 25.11.2014, poza indeksem odnoszącym się do frekwencji w wyborach samorządowych, które to dane do dnia 17.04.2015 nie ukazały się na stronie Państwowej Komisji Wyborczej, http://wybory2014.pkw.gov.pl/pl/frekwencja/wojewodztwa/index.

[2] Podobne ujęcie tematu[45; 62; 61; 51].

pierwszego[1].Dobrane metody analityczne pozwalają na rzetelny wgląd w procesy rozwojowe[54].

Badania analityczne kończą się zestawieniem wyników, zarówno w formie liczbowej, graficznej, jak i opisowej. Forma liczbowa pomoże uporządkować informacje na temat przebiegu najważniejszych badanych zjawisk w czasie i w przestrzeni[2]. Z kolei forma graficzna pozwoli na przedstawienie zmian zaobserwowanych w badanych charakterystykach za pomocą wykresów radarowych. Wreszcie forma opisowa posłuży do wyrażenia ocen i opinii oraz sformułowania diagnoz i wniosków.

2. Charakterystyki odnoszące się do kapitału intelektualnego

Punktem wyjścia do charakterystyki czynników sprzyjających budowie harmonijnego rozwoju jest poziom rozwoju danej wspólnoty samorządowej. Wykluczenie i nierówność społeczna to sytuacja uniemożliwiająca lub znacznie utrudniająca jednostce lub grupie pełnienie ról społecznych (rodzinnych, zawodowych, obywatelskich, towarzyskich), korzystanie z dóbr publicznych i infrastruktury społecznej, gromadzenie zasobów i zdobywanie dochodów w godny sposób. Problem marginalizacji społecznej stanowi podstawową barierę wzrostu gospodarczego i harmonijnego rozwoju. Natomiast koncepcja włączenia społecznego zakłada stworzenie społeczeństwa opartego na integracji społecznej, uwzględniającego solidarność między pokoleniami oraz w ramach pokoleń, a także zagwarantowanie poprawy jakości życia obywateli, które są podstawą dobrobytu społecznego[3]. Indeksem statystycznym dającym informację w tym zakresie jest przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto.

Dostęp do rynku pracy w kontekście włączenia społecznego oznacza ponadto, że każdy obywatel wykazujący chęć zatrudnienia powinien mieć możliwość znalezienia pracy odpowiadającej jego kwalifikacjom zawodowym. Miejsce zajmowane na rynku pracy decyduje nie tylko o sytuacji materialnej, ale i statusie społecznym[4].

W Polsce obserwuje się ponadto nasilenie procesu starzenia demograficznego ludności. Taka sytuacja może wynikać z bardziej świadomego planowania rodziny, lepszej dostępności i jakości usług medycznych, poprawienia się sytuacji materialnej ludności i prowadzenia zdrowszego stylu życia. Postępujący proces starzenia się społeczeństwa wymaga planowania i organizowania takich działań pomocy społecznej, które zabezpieczą różnorodne potrzeby osób zaliczanych do starszej grupy wiekowej oraz zapewnią im odpowiednią opiekę zdrowotną i dostęp do rynku pracy. Stanowi on duże wyzwanie dla polityki socjalnej państwa, w utrzymaniu na stabilnym poziomie finansów publicznych. Zmiany demograficzne mają zatem istotne znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego[5]. Jednocześnie, sprawiedliwy podział dochodów, solidarność międzypokoleniowa, a także wzrost poziomu życia, zmniejszenie ubóstwa i wykluczenia społecznego wśród osób starszych zaliczane są do

[1] Więcej informacji [20; 63]. Dwie ostatnie miary, w rozumieniu statystycznym są liczbami względnymi charakteryzującymi zmiany poziomu zjawisk zachodzące w określonym czasie, czyli indeksami [58; 44].

[2] Ze względu na wymogi edytorskie, dane liczbowe nie będą prezentowane w treści artykułu.

[3] Szerzej o powyższych zagadnieniach [3; 33].

[4] Więcej na ten temat [2; 33; 47].

[5] Szerzej o powyższych zagadnieniach [47; 24].

priorytetowych celów zrównoważonego rozwoju [23]. Podstawową grupę mierników charakteryzujących zmiany demograficzne stanowią te, które służą diagnozie sytuacji i ocenie tendencji w zakresie starzenia demograficznego ludności, na który wpływ ma wiele.

Ograniczenie zmian klimatycznych, kosztów tych zmian oraz negatywnych skutków dla środowiska i społeczeństwa jest podstawowym czynnikiem decydującym o możliwości zachowania naszej planety dla przyszłych pokoleń.

Rosnące wraz z rozwojem cywilizacyjnym zapotrzebowanie na energię, przy wyczerpywaniu się jej tradycyjnych zasobów – *głównie paliw kopalnych (węgiel, ropa naftowa, gaz ziemny) oraz towarzyszący ich zużyciu wzrost zanieczyszczenia środowiska naturalnego, powoduje zwiększone zainteresowanie wykorzystaniem energii ze źródeł odnawialnych*[1].

Transport jest kluczowym sektorem dla zrównoważonego rozwoju ze względu na korzyści społeczne i ekonomiczne, które dzięki niemu można osiągnąć przy jednoczesnym minimalizowaniu jego niekorzystnych skutków dla społeczeństwa, gospodarki oraz środowiska. Zrównoważony transport uwzględnia kryterium dostępności do usług transportowych zgodnie z wymogiem bezpieczeństwa zdrowotnego i ekologicznego (oddziaływania na ekosystemy) z uwzględnieniem zasady sprawiedliwości międzypokoleniowej, następnie kryterium efektywności ekonomicznej oraz kryterium ograniczania wpływu na środowisko (negatywnych efektów zewnętrznych) i wykorzystanie przestrzeni (gruntów). We współczesnym świecie zapewnianie mobilności oraz dostępności do publicznych dóbr i usług stanowi jedno z kluczowych wyzwań realizacji celów rozwojowych. Zrównoważony system transportowy jest czynnikiem decydującym o atrakcyjności danego terenu dla jego mieszkańców, ale także dla osób go odwiedzających [23].

Jeden z podstawowych celów w dążeniu do stabilnego rozwoju stanowi osiągnięcie ładu polityczno-instytucjonalnego, określanego jako tzw. dobre rządzenie –postrzegane w wymiarze ekonomicznym, politycznym i środowiskowym. Jego przejawem jest m.in. zaangażowanie obywateli w rozwiązywaniu problemów społecznych, zapobieganie przez jednostki samorządu terytorialnego nadmiernemu obciążeniu środowiska naturalnego, efektywne zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego[2]. Co więcej, dobre rządzenie charakteryzuje się takimi cechami jak otwartość, czyli dostęp do instytucji publicznych i procesów podejmowania decyzji oraz uczestnictwo, prowadzące do wzrostu zaufania społecznego wobec instytucji i udziału społeczeństwa w procesach politycznych. Partycypacja społeczności lokalnych w rozwiązywaniu problemów społecznych (uspołecznienie procesu podejmowania decyzji) jest wyznacznikiem społeczeństwa obywatelskiego[3].

Wśród narzędzi wspierających stabilny rozwój wskazuje się takie, których celem jest zapobieganie nadmiernemu obciążeniu środowiska naturalnego oraz wywieranie stabilizującego wpływu na finanse samorządowe. Istotne znaczenie

[1] Szerzej o powyższych zagadnieniach [36; 55; 56].

[2] Szerzej o powyższych zagadnieniach [59; 43].

[3] Więcej na ten temat [21].

ma w tym względzie racjonalne gospodarowanie środkami finansowymi przez jednostki samorządu terytorialnego, a także stosowanie opłat środowiskowych i eksploatacyjnych[1].

Konkretnym dowodem na prowadzenie prac w tych zakresach są w poszczególnych regionach strategie ich rozwoju[2].Realizowane są w nich klauzule Traktatu Lizbońskiego[3], w imię których szczególnego znaczenia w polityce spójności UE nabiera kwestia terytorialnego wymiaru, a czego konsekwencją jest dostosowanie interwencji w większym stopniu do potrzeb różnych rodzajów terytoriów.

Jak widać powyżej, dobrany zestaw wskaźników pozwala na wyraźne dostrzeżenie specyfiki polskich miast grodzkich i ich tendencji rozwojowych.

Analiza potrzeb samorządów grodzkich w zakresie informacji zewnętrznych. Innowacja jest to zrozumienie, poznanie i kreacja nowej wartości społecznej, lub ekonomicznej[4]. Jest ona skutkiem tego, że ludzie odczuwają, jednocześnie ogólnospołeczną i wewnętrzną, potrzebę zmieniania świata na lepsze[5]. Innowacje dzieli się na organizacyjne, procesowe, produktowe i marketingowe, przy czym wśród procesowych wyróżnia się m. in. związane z wymianą, w tym gromadzeniem informacji [5].

Z punktu widzenia teorii kierowania gromadzenie informacji przez dany podmiot (podobnie jak zasobów finansowych, rzeczowych i ludzkich) należy do zasilania, obok przede wszystkim planowania, a także organizowania, przewodzenia i kontrolowania[6]. Wymienione czynności kierownicze realizowane są podczas planowania (opracowywania planów), wykonywania planów oraz kontroli ich wykonania. Odnoszą się one zatem do procesów i decyzji, których celem jest określenie działań, nadanie mocy sprawczej a na koniec sprawdzenie efektywności.

Powyższe stwierdzenia dotyczą również samorządów powiatowych, przy czym kierowanie procesami wspólnymi, podejmowane przez rząd, rynek, społeczności lub organizacje formalne lub nieformalne, nazywane jest *governance*[7].

W polskiej strukturze samorządowej, zarówno powiaty grodzkie, jak

[1] Szerzej o powyższych zagadnieniach [11; 60, 8].

[2] Strategie rozwoju makroregionu, województw oraz miast: https://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_regionalna/strategia_rozwoju_polski_wschodniej_do_2020/strony/podstawowe_informacje.aspx; http://www.strategia.wrotapodlasia.pl/pl/ps2/var/resources/154/248/4/srwp_2020_1.pdf; http://www.strategia.lubelskie.pl/; http://umwp.podkarpackie.pl/attachments/article/2634/STRATEGIA-ROZWOJU-WOJEWODZTWA-PODKARPACKIE-2020.pdf; http://www.e-swietokrzyskie.pl/strategia_wojewodztwa/; http://www.bialapodlaska.pl/index.php?ps=51; http://bip.chelm.pl/?id=95; http://strategia2020.lublin.eu/; http://www.zamosc.pl/page/69/strategia-rozwoju-miasta.html; www.bip.umkrosno.pl; http://bip.przemysl.pl/302/strategia-rozwoju-spoleczno-gospodarczego-miasta-przemysla.html; http://bip.erzeszow.pl/plany-i-programy/940,strategia-rozwoju-miasta-rzeszowa-i-studium-uwarunkowan-i-kierunkow-zagospodarowania-przestrzennego.html; http://www.tarnobrzeg.pl/web/guest/strategia-rozwoju; http://www.bialystok.pl/395-strategia-rozwoju-miasta/default.aspx; http://www.lomza.pl/bip/zalaczniki/art/070702083345.pdf; http://um.suwalki.pl/wp-content/uploads/2013/06/Strategia_do_roku_2020.pdf; http://www.bip.kielce.eu/73 [28.03.2015].

[3] Por. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=OJ:C:2007:306:TOC

[4] Szerzej[19].

[5] Por.[18].

[6] Szerzej na ten temat patrz np. [6].

[7] Szerzej: 46., 2008; 3. 2013.

i ziemskie, są systemami przestrzenno – gospodarczymi obejmującymi, wyodrębniony z otoczenia, fragment przestrzeni ekonomicznej, trwale zamieszkany, zagospodarowany i wykorzystywany przez określoną społeczność. [29., 2006; 7., 2009] Wypełniony jest on różnorodnymi, wzajemnie powiązanymi podmiotami, w tym gospodarczymi, które stanowią o wewnętrznym potencjale danego powiatu.

Społeczności jednostek samorządowych są znacznie zaangażowane finansowo w ich istnienie, bowiem dochody własne powiatów stanowią ponad połowę ich dochodów ogółem [35]. Dlatego społeczności te powinny mieć możliwość współdecydowania przynajmniej o części wydatków, tak jak od kilkunastu lat ma to miejsce w niektórych krajach Ameryki Południowej, a ostatnio także Europy Zachodniej.

Pojęcie i istota crowdsourcingu. Innowacją w zakresie zbierania informacji jest crowdsourcing[1], który jest neologizmem złożonym z dwóch słów angielskich: *crowd* – tłum oraz *sourcing* – czerpanie. Można je rozumieć więc jako czerpanie z wiedzy i potencjału tłumu[2]. Metodę tę, określaną mianem «zbiorowej mądrości» lub «mądrości tłumu», znano od dawna[3]. Jednak samo **słowo crowdsourcing** zostało zdefiniowane i użyte przez Jeffa Howe'a dopiero w 2006 r. jako oddanie pracy w ręce niezdefiniowanej, dużej grupy ludzi[4].

W kolejnych latach znaczenie słowa crowdsourcing uległo zmianie, przekształcając się w działanie i stając się niemal synonimem słowa «współpraca». Obecnie termin ten występuje w znaczeniach wąskim i szerokim. W znaczeniu szerokim crowdsourcing jest zbiorowym dzieleniem się informacją (każdym typem informacji, w tym własnymi gustami), zwykle w czynie społecznym, zaś w wąskim – dzieleniem się wiedzą profesjonalną, czyli projektami, pomysłami i ideami, w czynie społecznym albo za odpowiednie, często niemałe wynagrodzenie. Crowdsourcing, będąc innowacyjną metodą zbierania informacji, jest innowacją procesową w kierowaniu organizacją.

Organizacja, poszukująca rozwiązania określonego zagadnienia metodą

[1] W odróżnieniu od outsourcingu, etymologicznie *outside-resource-using,* polegającego na przekazywaniu zadań, funkcji, projektów i procesów do realizacji firmie zewnętrznej. Źródło: http://dictionary.reverso.net/english-cobuild/purchase%20using%20outside%20resources, [14.06.2014].

[2] Szerzej: http://www.brzoskowski.pl/2010/08/crowdsourcing/,[23.04.2014].

[3] Przykładysięgania domądrościtłumumożnaznaleźć już wXVIIIw. W 1714 r. brytyjskirządzaoferował nagrodywwysokościod 10.000 do 20.000 GBPdlakażdejosoby,któraopracujemetodędokładnegookreślaniad ługościgeograficznej, naktórejznajdujesię statek. Zarządzającakonkurseminstytucja Boardof Longitudenigdynieprzyznała żadnejzgłównychnagród,aleosoby,którychpracamiałaznaczącywkładwzbliżaniesię dorozwiązaniategozagadnienia, otrzymałymniejszekwoty. Rekordzista John Harrison uzbierał ponad 14.000 GBP. Źródło: Lanxon N., *How the Oxford English Dictionary started out like Wikipedia*. Wired, January 2011, http://www.wired.co.uk/news/archive/2011-01/13/the-oxford-english-wiktionary, [23.04.2014].

Innym przykładem partycypacji tłumu są prace nad słownikiem Oxford English Dictionary, które rozpoczęte pod koniec XIX w. trwały ponad 70 lat. W okresie tym pracujący nad słownikiem naukowcy pod kierunkiem prof. Jamesa Murraya otrzymali od wolontariuszy z całej Anglii 6 milionów listów z propozycjami definicji i użycia słów. Szerzej: Lanxon N., *How the Oxford English Dictionary started out like Wikipedia*. Wired, January 2011, http://www.wired.co.uk/news/archive/2011-01/13/the-oxford-english-wiktionary, [23.04.2014].

[4] Szerzej: 27., 2006; http://www.wired.com/wired/archive/14.06/crowds.html, [23.04.2014].

wąsko rozumianego crowdsourcingu, kieruje zapytanie do szerokiego grona odbiorców, na ogół na odpowiednich platformach internetowych, którzy z kolei przedstawiają swoje idee, propozycje czy sugestie. W rezultacie, crowdsourcing pozwala prezentować poglądy wszystkim, którzy mają na to ochotę[1].

Według Erica von Hippela faktycznymi twórcami wielu produktów, nowo pojawiających się na rynku, są przede wszystkim ich użytkownicy, nazywani przez niego «wiodącymi użytkownikami»[2]. Według niego, wszelkie organizacje oraz instytucje, zarówno prywatne, jak i publiczne, powinny nawiązywać współpracę z użytkownikami wiodącymi, przede wszystkim w celu poznawania tendencji rozwojowych wposzczególnych dziedzinach ekonomicznych, społecznych czy kulturalnych.

A zatem, społeczność crowdsourcingowa jest zbudowana głównie z amatorów, wykazujących się wysoką kreatywnością[3]. W rezultacie, pojawia się «nieformalna zasada» crowdsourcingu: **przemiana amatorów w profesjonalistów[4]. Znaczenie to** Reichwald Piller określił jako interaktywne tworzenie wartości [14].

Najlepsze pomysły mogą być wyłonione przez samych uczestników, jak również przez organizatora badania. Autorzy najlepszych prac często są nagradzani, a ich projekty stają się inspiracją do działania lub, co nierzadko ma miejsce, wdrażane są w życie.

A zatem, w przypadku stosowania crowdsourcingu występuje sytuacja *win - win*, w której zarówno organizatorzy, jak i uczestnicy badania mogą zyskać. Organizator, po pierwsze – ogranicza wydatki na rozwiązanie zagadnienia, po drugie – uzyskuje nie co najwyżej kilka lecz olbrzymią liczbę pomysłów; po trzecie, odwołując się i polegając na opiniach środowiska zewnętrznego, tworzy swój nowy pozytywny wizerunek. Natomiast dla uczestników, którzy współuczestniczą w procesie tworzenia, jest to olbrzymia szansa na sprawdzenie własnych sił, zaprezentowanie swoich pomysłów, a bywa także, uzyskania niemałego wynagrodzenia. Niestety nie ma (i w najbliższych kilku latach raczej nie będzie) jednego wskaźnika efektywności crowdsourcingu wspólnego dla wszystkich inicjatyw crowdsourcingowych[5]. Dlatego odpowiednie wskaźniki powinny być dobierane odrębnie dla każdej inicjatywy crowdsourcingowej.

Crowdsourcing jest bardzo popularny w USA[6]. Coraz większą popularność zyskuje on także i w innych krajach[7]. Stosowany jest on w różnych celach, zarówno przez znane marki (przede

[1] Szerzej: 26., 2009; 27., 2006 oraz http://mojafirma.infor.pl/manager/zarzadzanie-zespolem/305965,Czym-jest-crowdsourcing.html, [23.04.2014].

[2] Por.https://sprinet.pl/crowdsourcing/artykuly/art,1,crowdsourcing-w-sluzbie-administracji-publicznej.html, [12.05.2014].

[3] Szerzej [49].

[4] Por.https://sprinet.pl/crowdsourcing/artykuly/art,1,crowdsourcing-w-sluzbie-administracji-publicznej.html, [12.05.2014].

[5] Szerzej [49].

[6] Szerzej: http://www.digitalglam.org/crowdsourcing/projects/, [05.05.2014].

[7] Por. np.: http://www.crowdsourcing.org.pl/crowdsourcing-wykorzystywany-do-ustalenia-celow-swiata.html, [20.05.2014].

wszystkim Dell[1], Pepsi[2], Starbucks[3], iStockPhoto[4]), jak i instytucje oraz organizacje samorządowe i pozarządowe[5], a także media społecznościowe[6], a nawet pojedyncze osoby[7].

W Polsce metoda ta dopiero zdobywa swoich zwolenników, jednak ich liczba szybko rośnie, dzięki czemu cieszy się on coraz większą popularnością[8]. Jedną z pierwszych rodzimych platform wymiany crowdsourcingowej jest sprinet.pl. Jego użytkownicy dzielą się nie tylko pomysłami na biznes, ale również poradami, jak ułatwić sobie codzienne życie czy spełnić postanowienia noworoczne[9]. Wokół serwisu powstała społeczność, w ramach której poglądami

[1] Najgłośniejszym przykładem wdrożenia crowdsourcingu jest Dell i jego serwis Idea Storm.com. Dell pyta o wiele rzeczy: od preferowanych parametrów sprzętu, poprzez jego *design* i ekologię, na społecznej odpowiedzialność marki (*Corporate Social Responsibility*– CSR) kończąc. Każdy użytkownik witryny może zamieszczać na niej swoje pomysły, szczególnie dotyczące ulepszeń związanych z urządzeniami Della. Pozostali użytkownicy głosują na dane idee, zwiększając albo zmniejszając ich wartość. Wybrane pomysły nie są wykorzystane „żywcem", lecz stają się źródłem inspiracji. Do kwietnia 2014 r. **marka skorzystała z ponad 14 tysięcy pomysłów przesłanych przez internautów, przy czym** pomysłów, które Dell wykorzystał w większym stopniu jest około 700, a rok wcześniej było ich o połowę mniej. Wzrost ich liczby dobitnie świadczy o tym, że *crowdsourcing* może być opłacalny dla firmy. Stanowi on źródło dopływu świeżych pomysłów, jest w stanie wpływać na zwiększenie przychodów i przyczynia się do zmniejszenia kosztów własnych. Szerzej: http://www.ideastorm.com/[23.04.2014].

[2] Jednym z najbardziej znanych przykładów wykorzystania crowdsourcingu przez dużą markę jest kampania Refresh Everything prowadzona przez Pepsi. Marka, zamiast wydawać 20 mln USD na reklamy podczas finałów Super Bowls, postanowiła przeznaczyć je na projekty, które są w stanie zmienić świat. Ekspertami, którzy wybierają najciekawsze idee są internauci. Poprzez głosowanie na poszczególne pomysły to oni współdecydują, kto otrzyma pieniądze na realizację wymarzonego projektu. Pytając ludzi o zdanie w danej kwestii marka mocniej angażuje ich w swoje działania. Z drugiej strony – i to warto podkreślić – wydanie niewielkiej kwoty (PepsiCo przeznacza na reklamę znacznie większe sumy) przysporzyło Pepsi ogromną *publicity*. Szerzej: http://www.brzoskowski.pl/2010/01/pepsi-odswieza-wszystko/[23.04.2014].

[3] Jedną z wielkich marek, które zastosowały crowdsourcing jest **Starbucks** i jego serwis MyStarbuckIdea.com. Zasada jego działania jest identyczna jak w przypadku IdeaStorm. Internauci zgłaszają swoje pomysły sprawiające, że Starbucks stanie się bardziej przyjemnym miejscem. Marka dzieli pomysły internautów w prosty sposób: część realizowana jest bez namysłu, część zostaje odesłana „do rozpatrzenia", zaś część trafia na „listę oczekujących". Dzięki pomysłom fanów marka Starbucks pojawiła się w sklepach spożywczych, wprowadzono *Happy Hours*, *cappuccino* można kupić w butelkach, zaś klienci mogą cieszyć się większym wyborem przekąsek. Szerzej: http://www.mystarbuckidea.com/, [23.04.2014].

[4] Na crowdsourcingu zbił kapitał, nie tylko finansowy, serwis iStockPhoto, obecnie najbardziej znana baza zdjęć na świecie. Wraz z jej powstaniem (i wprowadzeniem mikropłatności) okazało się, że ludzie, którzy nie pracują dla agencji fotograficznych, znajdując się we właściwym miejscu o właściwym czasie i wiedząc jak uchwycić chwilę, robią świetne zdjęcia. Na iStock powędrowały ogromne rzesze mniej oraz bardziej profesjonalnych fotografów. Wraz z nimi przywędrowali ludzie, którzy poszukiwali dobrych i nowatorskich materiałów po niskiej cenie. Szerzej: http://www.brzoskowski.pl/2010/08/crowdsourcing/[23.04.2014].

[5] Por. np.: http://www.apella.com.pl, [05.05.2014] oraz http://www.nina.gov.pl/, [05.05.2014].

[6] Por. np.: https://pl-pl.facebook.com/, [20.05.2014], http://twitter.pl/, [20.05.2014].

[7] Obecnie najbardziej znanym jest Helge Tennø, zajmujący się strategią w norweskiej Scandinavian Design Group. Przygotowując prezentację dotyczącą trendów w *Action Marketing Anno Domini 2010*, Tennø zdefiniował cele i poprosił o pomoc internautów, określając rodzaj treści, których poszukuje. Efektem jego działań jest około 50 wartościowych opinii internautów i ponad 200 slajdów prezentacji dotyczących przyszłości marketingu. Oczywiście działań podobnych do wykonanych przez H. Tennø, lecz na mniejszą skalę, są prawdopodobnie miliony.

Szerzej: http://www.forbes.pl/crowdsourcing-kreatywnosc-tlumu,artykuly,156657,1,1.html, [05.05.2014].

[8] Szerzej: http://www.pulshr.pl/rekrutacja/crowdsourcing-coraz-bardziej-popularny-w-polsce,17591.html, [23.04.2014].

[9] Szerzej: https://sprinet.pl, [23.04.2014]

wymieniają się osoby o podobnych zainteresowaniach. Jeżeli sprinet.pl rozwinie się podobnie jak platformy zagraniczne, to można spodziewać się poważnego gracza na rodzimym rynku crowdsourcingowym.

Rodzaje crowdsourcingu Wyróżnia się pięć głównych odmian crowdsourcingu:[1]

zbieranie wiedzy społeczności (*pooling collective knowledge*), które służy dzieleniu się informacjami i wiedzą, bądź też zbieraniu informacji w celu rozwiązywania różnych zagadnień[2]. Metodę tę stosują zwykle firmy funkcjonujące na rynku, ogłaszając w specjalnych serwisach (np. sprinet.pl), że poszukują rozwiązania określonego zagadnienia lub inspiracji do kolejnych produktów. Użytkownicy portalu podsyłają im swoje pomysły, a oferty wybrane przez zamawiających zostają wcielone w życie. Czasem nagrodą jest wymienienie pomysłodawcy w napisach końcowych (np. teledysku czy filmu), niekiedy gratyfikacja pieniężna, a w wyjątkowych przypadkach nawet oferta pracy[3];

mikrowolontariat (*microvolunteering*), który polega na podzieleniu zadań do wykonania na małe fragmenty, dzięki czemu można je delegować na poszczególne osoby, które chcą się zaangażować[4];

wspólne tworzenie sztuki (*crowd creation*), który polega na współuczestniczeniu w tworzeniu dzieła sztuki[5];

głosowanie społecznościowe (*crowd voting*), które wychodzi naprzeciw postawie większości ludzi, zgodnie z którą lubią oni wyrażać swoje opinie poprzez głosowanie lub rankingowanie lub też dając informację zwrotną[6]. Wykorzystując tę cechę, można zwiększyć zainteresowanie właśnie prowadzonym działaniem oraz zdobyć nową publiczność;

finansowanie społecznościowe (*crowdfunding*), które polega na wspieraniu finansowym określonego projektu,

[1] Szerzej: https://www.technologie.org.pl/artykuly/jak-crowdsourcing-moze-pomoc-twojej-organizacji, [23.04.2014] oraz Dziuba D. T., *Crowdsourcing a migracja rynków pracy do cyberprzestrzeni*, [w:] Zacher L. W. (p. r.), *Wirtualizacja : problemy, wyzwania, skutki*, Poltext, Warszawa 2013, s. 240.

[2] Polskim przykładem takiej praktyki może być akcja „Ukradli mi rower w Krakowie", którą zainicjowały osoby mieszkające w Krakowie poirytowane bezkarnymi kradzieżami rowerów w tym mieście. Zjawisko kradzieży rowerów nasilało się, policja była bezsilna, jej przedstawicielom nie udawało się odnaleźć ani skradzionych rowerów, ani tym bardziej, złodziei. Po kolejnej kradzieży założono na facebooku profil „Ukradli mi rower w Krakowie", na którym osoby poszkodowane mogą ogłosić zaginięcie roweru, zamieścić jego zdjęcia i opisać miejsce dokonania kradzieży. Dzięki akcji udało się odzyskać część skradzionych rowerów. Ponadto policjanci zaczęli działać sprawniej, widząc że są osoby żywo zainteresowane tą sprawą. Szerzej: https://www.facebook.com/pages/Ukradli-mi-rower-w-Krakowie/443503995683380, [23.04.2014].

[3] Źródło: http://www.pulshr.pl/rekrutacja/crowdsourcing-coraz-bardziej-popularny-w-polsce,17591.html, [23.04.2014].

[4] Przykładem mikrowolontariatu, który dotyczy nie tylko Polski, lecz właściwie całego świata jest Wikipedia, tworzona przez ogromną liczbę osób w wielu językach. Każda osoba ma możliwość dodawania haseł do tej encyklopedii, jak również edytowania haseł już istniejących oraz tłumaczenia istniejących haseł na inny język. Wikipedii nie można odmówić ogromnej użyteczności, mimo wpadek i błędów pojawiających się czasem na jej stronach.

[5] Przykładem twórczości społecznościowej może być akcja The Royal Opera w Londynie, podczas której wykorzystano twitter do stworzenia „opery społecznej". W efekcie ponad 900 osób wspólnie stworzyło libretto do 20-minutowego dzieła, które następnie zostało profesjonalnie zagrane i wyprodukowane Szerzej: http://www.blogherald.com/2009/08/11/twitter-used-to-write-collaborative-opera-lyrics/, [23.04.2014]. Metodę tę stosuje także Program I Polskiego Radia S.A. do tworzenia opowiadań.

[6] Źródło: http://www.innonatives.com/ [16.06.2014].

umożliwiającym jego realizację[1]. W tym celu wykorzystywane są platformy crowdfundingowe, w szczególności tzw. start-upy (kickstartery[2]), będące popularnymi formami wspierania początkujących przedsiębiorców. Ludzie skupieni w serwisach, finansujący ciekawe projekty innowacyjne, pomagają w rozwoju nowych technologii lub rozwiązań użytecznych w życiu codziennym[3]. Osoby zbierające fundusze za pomocą kickstartera robią to nie tyko z chęci zysku, ale również z poczucia «odpowiedzialności społecznej»[4].

Każdy z wymienionych rodzajów crowdsourcingu bywa stosowany w różnych obszarach i działaniach – pojedynczo albo razem.

A zatem, rozwój społecznego ruchu wspierania biznesu sprawił, że sprawne rozwinięcie własnej firmy możliwe jest bez pomocy kredytów bankowych czy wysoko opłacanych doradców. Pomysł na produkt można zaczerpnąć z platform crowdsourcingowych, a pieniądze na realizację projektu z serwisów crowdfundingowych, przy czym na finansowanie mogą liczyć jedynie najlepsi, zarówno pod względem potencjalnego produktu, jak i profesjonalnego przygotowania oferty. Zaangażowanie społeczne stanowi, więc, przyszłość biznesu.

Rola crowdsourcingu w gromadzeniu informacji przez subregiony

Cechą charakterystyczną współczesnej gospodarki rynkowej, która determinuje wszelkie działania i relacje zachodzące w jej obrębie, jest konkurencyjność. Jednym z najważniejszych sposobów zwiększania tej konkurencyjności jest stworzenie, a następnie konsekwentna realizacja strategii promocyjnej, a więc stworzenie i jak najlepsze wypromowanie własnej marki, przy czym ogromny wpływ na to, jak konkretna marka jest postrzegana ma to, co się o niej mówi oraz jak się o niej mówi[5].

Należy przy tym pamiętać, że marka to nie tylko «artykuły na półce sklepowej» czy konkretne usługi, ale także określona osoba, zbiorowość, w tym aglomeracja czy subregion. One również wymagają odpowiedniego kreowania marki, aby mogły skutecznie się «sprzedać».

[1] Funkcjonują nawet specjalne serwisy pozwalające na zamieszczenie projektu *crowdfundingowego* i prośby o jego wsparcie. Przykładem może być http://polakpotrafi.pl, założona w 2011 r. polskojęzyczna strona *crowdfundingowa*, na której można zamieszczać swoje propozycje projektów dotyczących wszystkich dziedzin, m.in. muzyki, sztuki, nowych technologii, lecz również ekologii czy ogrodnictwa. Świetnym przykładem udanej realizacji projektu, również związanym ze stroną polakpotrafi.pl jest Cohabitat Gathering, festiwal budownictwa ekologicznego zorganizowany w Łodzi w październiku 2012 r. Imprezę tę udało się zorganizować wyłącznie dzięki finansowemu wsparciu społeczności w kwocie prawie 100.000 zł. Wpłacano zarówno duże, jak i małe kwoty. Każda „cegiełka" nagradzana była darmową wejściówką pozwalającą na udział w wydarzeniach organizowanych w ramach festiwalu. Szerzej: http://www.festiwal.cohabitat.net/, [23.04.2014].

[2] Od najpopularniejszego serwisu tego typu: http://www.kickstarter.com

[3] Do ciekawszych należą zegarki z e-papieru, niebrudząca się koszulka czy publicznie dostępny teleskop kosmiczny. Źródło: http://www.pulshr.pl/rekrutacja/crowdsourcing-coraz-bardziej-popularny-w-polsce,17591.html, [23.04.2014].

[4] Z zebranych pieniędzy sfinansowana została budowa m.in. komputera, na który pozwolić będzie mógł sobie każdy, czy drukarki 3D do użytku domowego. Źródło: http://www.pulshr.pl/rekrutacja/crowdsourcing-coraz-bardziej-popularny-w-polsce,17591.html, [23.04.2014].

[5] Kreowanie marki jest ściśle związane z funkcjonowaniem umysłu ludzkiego, pod kątem którego powinna być tworzona renoma produktu. Marka musi posiadać odpowiednie cechy, które w precyzyjny sposób wpiszą się w potrzeby oraz wymagania jej potencjalnych odbiorców. Źródło: Białecki K., *Instrumenty marketingu*, Oficyna Wydawnicza Brandta, Bydgoszcz – Warszawa, 2006, s. 70 i n.

W przypadku budowania wizerunku subregionu, właściwe przedstawienie subregionu, wraz z uwypukleniem jego najmocniejszych stron, ma przekonać odbiorców przekazu, że jest to najlepsze miejsce do zamieszkania, zwiedzania czy zainwestowania kapitału. Kluczem w skutecznej budowie wartościowej i rozpoznawalnej marki subregionu jest, więc, przede wszystkim jej promocja[1]. A zatem, subregion, podobnie jak przedsiębiorstwo dobrze prosperujące na rynku, musi się promować i konsekwentnie budować swój pozytywny wizerunek. Bardzo duże znaczenie ma przy tym przepływ informacji na zewnątrz subregionu.

Powstaje jednak pytanie, na jakiej podstawie zbudować odpowiednią strategię. Obecnie bardzo często podczas budowania strategii promocyjnej samorządów wykorzystuje się wszelkiego rodzaju narzędzia, których zadaniem jest poznanie opinii mieszkańców danego subregionu na temat ogólnego zarysu koncepcji strategii promocyjnej, a także zachęcenie ich do współdecydowania o tym, co będzie się działo dalej z subregionem. W tym celu wykorzystuje się m. in. szeroki wachlarz narzędzi *crowdsourcingowych*, m.in. badania marketingowe, sondaże, konsultacje społeczne oraz media społecznościowe i portale internetowe, przy czym osoba zajmująca się *crowdsourcingiem* powinna pamiętać o regularnym zadawaniu pytań na temat działań, które mogą rozwijać zaangażowanie społeczności w życie danej organizacji [53].

Pomysł na skuteczne wykorzystanie *crowdsourcingu* przez administrację lokalną pochodzi z brazylijskiego Porto Alegre[2], w którym mieszkańcom dano możliwość zdecydowania, na co zostaną przeznaczone pieniądze z budżetu miasta. Mieszkańcy otrzymali bezpośrednią możliwość decydowania o własnym mieście, kreowania otaczającej ich rzeczywistości i podejmowania decyzji o tym, co jest im najbardziej potrzebne do prawidłowego funkcjonowania w aglomeracji miejskiej.

Po 2000 r. pomysł budżetu obywatelskiego przywędrował również do Europy i zaczął być szeroko stosowany przez wielu włodarzy największych miast starego kontynentu[3].

Również w Polsce tego rodzaju sposób realizacji idei *crowdsourcingowej* przez administrację publiczną znalazł podatny grunt w wielu miastach, m. in. we Wrocławiu, którego władze jako pierwsze w Polsce rozpoczęły komunikację marketingową z otoczeniem[4] oraz w Warszawie[5], Poznaniu[6] i Łodzi[7], których mieszkańcom, jako pierwszym w naszym kraju, dano możliwość zdecydowania, na co zostanie przeznaczo-

[1] Polskimi miastami najlepiej promującymi się w 2013 r. były Poznań, Wrocław i Kraków, a regionami – Małopolska i Śląsk. Por. *Top promocji polskich miast, powiatów i regionów 2013*, Fundacja Best Place – Europejski Instytut Marketingu Miejsc,http://www.crowdsourcing.org.pl/kreowanie-wizerunku-miasta-warunkiem-jego-rozwoju.html#sthash.wfC1YJvQ.dpuf, [23.04.2014].

[2] Więcej: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/, [20.05.2014].

[3] Por. np.: http://www.crowdsourcing.org/video/crowdsourcing-in-europe/3405, [20.05.2014].

[4] Por. http://www.crowdsourcing.org.pl/kreowanie-wizerunku-miasta-warunkiem-jego-rozwoju.html, [12.05.2014].

[5] Władze stolicy umożliwiły mieszkańcom współdecydowanie o wydatkowaniu nie mniej niż 0,5% i nie więcej niż 1% budżetu miasta na inwestycje ogólnomiejskie. Szerzej: http://warszawa.ngo.pl/wiadomosc/896278.html, [07.05.2014].

[6] Por. http://polakpotrafi.pl/profil/ulepsz-poznan, [20.05.2014].

[7] Por. http://www.brief.pl/artykul,198,gdzie_dzisiaj_jest_crowdsourcing.html, [20.05.2014].

na część pieniędzy z budżetu miasta. Idea ta jest coraz powszechniej wykorzystywana w polskich miastach. O krok dalej poszła administracja miasta Konin, której przedstawiciele chcą, aby do 2018 r. wszystkie wydatki inwestycyjne zależały od decyzji mieszkańców[1]. Wykorzystywanie *crowdsourcingu* w tym zakresie jest skutkiem tego, że mieszkańcy są coraz bardziej zainteresowani bezpośrednim uczestnictwem w życiu swojej wspólnoty i chcą mieć coraz większy wpływ na gospodarowanie wydatkami budżetowymi, które nierzadko przeznaczane są na inwestycje mało istotne lub potrzebne tylko niewielkiej liczbie osób.

Samorządy coraz częściej starają się aktywizować społeczność lokalną do wspólnego działania także i w innych obszarach, ogólnie mówiąc, na rzecz dobra zbiorowego. Mieszkańców motywuje się do tworzenia rozwiązań, np. promocyjnych dla własnego subregionu, aktywizując ich m. in. poprzez różnego rodzaju kampanie reklamowe, konkursy oraz akcje crowdsourcingowe. Mieszkańcy mogą m. in. pomóc stworzyć atrakcyjny slogan reklamujący subregion, który stanie się mocnym fundamentem pod budowę odpowiedniej strategii marketingowej, zgłosić własne propozycje odnośnie do elementów, które znajdą się na plakacie promującym ich subregion, lub też osobiście wziąć udział w takiej promocji. Pozwala to uzyskać znacznie większą liczbę możliwych rozwiązań, a także rozbudza w mieszkańcach chęć wzięcia odpowiedzialności za rozwój wizerunkowy ich subregionu. Jednocześnie pozwala to uzyskać kompleksową wiedzę na temat odczuć i reakcji odbiorców przekazu reklamowego.

Przykładowo, najpopularniejszą formą promocji subregionu turystycznego, wykorzystywaną w internecie, są *fan pages* w serwisach społecznościowych, głównie na *facebooku*. Ich głównym założeniem jest stawianie na interakcję z internautami, którzy w dużej części sami tworzą zawartość merytoryczną profilu, umieszczając ciekawe informacje, grafiki oraz zdjęcia dotyczące życia miasta i jego mieszkańców. Bardzo często poddawane są pod dyskusje różne ciekawe pomysły odnośnie do uatrakcyjnienia funkcjonowania subregionu poprzez nowe inwestycje, wydarzenia sportowe, kulturalne czy akcje społeczne[2]. W rezultacie powstaje swoista baza rozwiązań, aprobowanych przez mieszkańców, z których skorzystać mogą wszyscy.

A zatem, crowdsourcing pozwala samorządom, przede wszystkim na[3]:

zgromadzenie wokół samorządu społeczności zaangażowanej w jego działalność;

znaczne zwiększenie liczby rozwiązań możliwych do wykorzystania;

zmniejszenie w dużym stopniu kosztów, dzięki:

zmniejszeniu obciążenia osób zatrudnionych na etacie;

[1] Por. https://sprinet.pl/crowdsourcing/artykuly/art,1,crowdsourcing-w-sluzbie-administracji-publicznej.html, [12.05.2014].

[2] Przykładem takiej współpracy społecznościowej jest platforma konsultacyjna http://www.dobrepomysly.erzeszow.pl, która daje mieszkańcom Rzeszowa możliwość istotnego wpływania na wszystko to, co dzieje się w ich miejscu zamieszkania. Źródło: http://www.crowdsourcing.org.pl/kreowanie-wizerunku-miasta-warunkiem-jego-rozwoju.html#sthash.wfC1YJvQ.dpuf, [23.04.2014].

[3] Por. https://www.sprinet.pl/crowdsourcing/artykuly/art,1, crowdsourcing-w-sluzbie-administracji-publicznej.html, [12.05.2014].

zmniejszeniu angażowania (drogich) konsultantów zewnętrznych oraz nagradzaniu tylko tych spośród pomysłodawców zewnętrznych, których pomysły na rozwiązanie zagadnienia zostały uznane za najlepsze;

zbudowanie przez samorząd pozytywnego wizerunku na zewnątrz poprzez szczerość i transparentność swych działań.

Informacje płynące od mieszkańców służą współtworzeniu przez nich wartości danego subregionu, którymi są m. in. wzmocniona lojalność społeczeństwa oraz często znaczne efekty ekonomiczne[1]. Stosowanie rozwiązań crowdsourcingowych skutkuje, zatem, licznymi korzyściami natury społecznej i ekonomicznej, które mogą uzyskać wszystkie uczestniczące podmioty[2].

Podsumowując, istnieje bardzo dużo możliwości wykorzystania crowdsourcingu przez samorządy terytorialne. Największą wartością dodaną takich działań jest aktywizacja społeczności lokalnej, która może uaktywnić ogromne zasoby energii, którym towarzyszyć będą pozytywne zmiany w funkcjonowaniu całej społeczności. Bardzo ważne przy tym jest, aby każdy mieszkaniec stał się «ambasadorem» własnego regionu w kontaktach z otoczeniem zewnętrznym. Natomiast brak skutecznych działań w tym zakresie najczęściej będzie przyczyną złej sytuacji finansowej regionu oraz jego powolnego wyludniania się[3].

I tak, c*rowdsourcing* zdobywa coraz większą popularność w coraz to nowych zastosowaniach. W szczególności, *crowdsourcing* jest coraz częściej stosowany w różnych obszarach przez samorządy, w tym samorządy polskie, bowiem podstawą zdrowego funkcjonowania jednostek samorządowych jest szerokie i głębokie zaangażowanie społeczności lokalnych. Dlatego też jednostki te intensywnie szukają innowacyjnych narzędzi podwyższania kreatywności społeczeństw zamieszkujących na ich terenie. W rezultacie także samorządy stają się bardziej samodzielne i kreatywne.

Podsumowując, zarówno metody taksonomiczne, jak i innowacyjne metody pozyskiwania informacji zewnętrznych, skutecznie służą poznaniu rzeczywistości analizowanych subregionów i szukaniu inspiracji do rozwoju. Docenienie społeczno-gospodarczego potencjału mieszkańców wspólnot samorządowych, jak i zaczerpnięcie z posiadanych przez niego informacji, może stać się impulsem do tworzenia się *local governance*, tj. lokalnych wspólnot samorządowych, angażujących poszczególne podmioty z danego terytorium. W dłuższym okresie powinno to przełożyć się na efektywność gospodarowania w obrębie danej zbiorowości lokalnej.

[1] Szerzej[30].
[2] Szerzej[15].
[3] Por.[22].

Literatura:

1. Antczak Z., Kapitał i kapitał ludzki w ewoluującej przestrzeni organizacyjnej, Wyd. EU we Wrocławiu, Wrocław 2013.

2. Barteczek A., Rączaszek A. (p.r.), Polityka gospodarcza w okresie transformacji i kryzysu, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Katowice 2014.

3. Bevir M., Governance: A very short introduction, Oxford University Press, Oxford 2013.

4. Białecki K., Instrumenty marketingu, Oficyna Wydawnicza Brandta, Bydgoszcz – Warszawa, 2006.

5. Błaszczuk D. J., Innowacyjność w sektorze MSP, Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula Nr 37 (3/2013).

6. Błaszczuk D. J., Zarządzanie ryzykiem w świetle teorii kierowania, Zarządzanie Ryzykiem Nr 26 (2008).

7. Bojanowski E., Samodzielność jako cecha ustrojowa samorządu terytorialnego, w: Slugocki J. (p.r.), Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie : doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju, Wydawnictwo Kujawsko - Pomorskiej Szkoły Wyższej, Bydgoszcz 2009, s. 13-19**.**

8. Bryx M. (p.r.), Innowacje w zarządzaniu miastami w Polsce, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2014.

9. Bywalec Cz., Rudnicki L., Konsumpcja, PWE, Warszawa, 2002. Czermińska J., Zastosowanie metod taksonomicznych w klasyfikacji krajów Unii Europejskiej z punktu widzenia poziomu ich rozwoju gospodarczego,» Zeszyty Naukowe» 2002 nr 575. Czternasty W. (p.r.), Gospodarka Polski po akcesji do Unii Europejskiej: wymiar ekonomiczno-społeczny, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Poznań 2011. Dolata S. (p.r.), Funkcjonowanie samorządu terytorialnego, Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998.Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska – Koczkodaj M., Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego, Municipium, Warszawa, 2004. Dziuba D. T., Crowdsourcing a migracja rynków pracy do cyberprzestrzeni, [w:] Zacher L. W. (p. r.), Wirtualizacja: problemy, wyzwania, skutki, Poltext, Warszawa 2013.

10. Dziuba D. T., Rozwój systemów crowdsourcingu w gospodarce polskiej, [w:] Siemieniuk N., Michalczuk G. (p. r.), Technologie informacyjne w zarządzaniu organizacjami, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2012.

11. Erstad O., Sefton-Green J., Intellectual capital, Cambridge University Press, Londyn 2012.Fajferek A., Region ekonomiczny i metody analizy regionalnej, PWE, Warszawa 1966;

12. Fazlagić A. J., Czy Twoja firma jest innowacyjna? Jak poszukiwać innowacji w sektorze usług?, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2012.

13. Fazlagić A. J., Otwarte innowacje i crowdsourcing a innowacyjność w sektorze usług, [w:] Rogoziński K., Panasiuk A. (p. r.), Zarządzanie organizacjami usługowymi, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2012.

14. Forlicz S. (p.r.), Metody ilościowe w ekonomii, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2008.Gliński P., Sadowski I., Zawistowska A. (p.r.), Kulturowe aspekty struktury społecznej, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa; Wydział Historyczno-Socjologiczny Uniwersytetu Białostockiego, Białystok 2010. Gorzym-Wikowski W., Piętno granicy wschodniej w gospodarce regionalnej Lubelszczyzny – bariera do pokonania?, VI Międzynarodowa Konferencja «Innowacje ekonomiczne i społeczne», Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji, Lublin 29 maja 2014.

15. Grzega U., Poziom życia ludności w Polsce: determinanty i zróżnicowania, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Katowice 2012. Gwiazda A., Demograficzne wyzwania XXI wieku: implikacje dla polityki międzynarodowej, Szkoła Wyższa Prawa i Dyplomacji, Gdynia 2011.Herman A, Kapitał intelektualny i jego liczenie, «Kwartalnik nauk o przedsiębiorstwie», 2008, nr 3.

16. Howe J., Crowdsourcing: why the power of the crowd is driving the future of business, Three Rivers Press, New York 2009.

17. Howe J., The Rise of Crowdsourcing, Wired, czerwiec 2006. http://dictionary.reverso.net/english-cobuild/purchase%20using%20outside%20resources, [14.06.2014].

18. Izdebski H., Samorząd terytorialny: podstawy ustroju i działalności, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006.

19. Jóźwiak-Antczak M., Korolec O., Wykorzystanie crowdsourcingu w całym procesie marketingowym, [w:] Kasprzycki-Rosikoń J., Piątkowski J. (p. r.), Crowdsourcing: jak angażować konsumentów w świat marek, Helion, Gliwice 2013.

20. Kendall M. G., Buckland W. R., Słownik terminów statystycznych, PWE, Warszawa 1986. Klasik A., Gospodarka regionalna w teorii i praktyce, Porace naukowe AE we Wrocławiu, nr 734, Wrocław 1996. Kotowska I. E., Rynek pracy i wykluczenie społeczne w kontekście percepcji Polaków - diagnoza społeczna 2013, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej: Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa 2014, CD-ROM. Koza I., Aspekty ekonomiczne funkcjonowania powiatów ziemskich w Polsce, niepublikowana rozprawa doktorska, Akademia Finansów w Warszawie, Warszawa 2013.

21. Koza I., Fundamentalne znaczenie dochodów budżetowych powiatów grodzkich Lubelszczyzny dla kreowania innowacji, VI Międzynarodowa Konferencja «Innowacje ekonomiczne i społeczne», Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji, Lublin 29 maja 2014.

22. Kwiatkiewicz P. (p.r.), Bezpieczeństwo energetyczne: rynki surowców i energii - teraźniejszość i przyszłość, Agencja Reklamowo-Wydawnicza ESUS, Poznań 2014, t. 1 i 2.Kwiatkowski E. (p.r.), Zróżnicowanie rozwoju polskich regionów, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008.Lanxon N., How the Oxford English Dictionary started out like Wikipedia. Wired, January 2011, http://www.wired.co.uk/news/archive/2011-01/13/the-oxford-english-wiktionary, [23.04.2014].

23. Lew-Starowicz R., Lorecka K., Włączenie cyfrowe - droga do reintegracji społecznej, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013.Madej T., Zasadzki W., Problemy polityki regionalnej w Polsce, Folia Oeconomica 154, Wyd. UŁ, Łódź, 2001.Matysiak A., Kapitał jako proces, Zeszyty Naukowe PTE, nr 6, Kraków 2008.Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej: Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa 2014, CD-ROM.

24. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Strategicznie dla rozwoju: polityka rozwoju w zintegrowanym podejściu, Warszawa 2011.Nowak S. (p.r), Metody badań socjologicznych, PWN, Warszawa 1970.

25. Ostrom E., A Behavioral Approach to the Rational Choice. Theory of Collective Action, The American Political Science Review, nr 1 z 1998 roku.

26. Ostrom E., Governing the commons: the evolution of institutions for collective action, Cambridge University Press, Cambridge, New York 2008.

27. Pająk K. (p.r.), Gospodarka rynkowa w Polsce - 20 lat transformacji, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Poznań, 2009.

28. Panasiuk A. (p. r.), Zarządzanie organizacjami usługowymi, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2012.

29. Piątkowski J., Niezmierzona skuteczność crowdsourcingu, [w:] Kasprzycki-Rosikoń J., Piątkowski J. (p. r.), Crowdsourcing: jak angażować konsumentów w świat marek, Helion, Gliwice 2013.

30. Pięta-Kanurska M., Polityka regionalna i rozwój regionalny, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Finansów we Wrocławiu, Wrocław 2003.

31. Ranking miast powiatowych, «Polityka», nr 45/2014.

32. Sierocińska K., Kapitał społeczny. Definiowanie, pomiar i typy, «Studia Ekonomiczne» 2011, nr 1.

33. Staszyńska K. M., Marka, Konsument, Badacz. Spotkania na rynku, Wolters Kluwer, Warszawa, 2013.

34. Strzelecki Z. (p.r.), Gospodarka regionalna i lokalna, WN PWN, Warszawa 2008.

35. Sułkowski Cz. (p.r.), Problemy teorii i polityki makroekonomicznej, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2011.

36. Swora M., Woszczyk M. (p.r.), W kierunku nowoczesnej polityki energetycznej, Instytut Obywatelski, Warszawa 2011.

37. Szewczuk A., Kogut-Jaworska M., Zioło M., Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2011.

38. Timofiejuk I., Lasek M., Pęczkowski M., Miary statystyczne, GUS, Warszawa 1997.

39. Wilkin J. (p.r.), Jakość rządzenia w Polsce: jak ją badać, monitorować i poprawiać?, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2013.

40. Wojciechowski S., Potyrała A. (p.r.), Bezpieczeństwo Polski: współczesne wyzwania, Difin, Warszawa 2014.

41. Woźniak M. G. (p.r.), Gospodarka Polski 1990-2011, t. 2, WN PWN, Warszawa 2013.

42. Woźniak M. G. (p.r.), Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2014.

43. Zeliaś A., Metody statystyczne, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2000.

STRESZCZENIE

Zarówno w gospodarce polskiej, jak i globalnej, kapitał, obok ziemi i pracy, jest jednym z trzech fundamentalnych czynników. Współcześnie, zarówno w kontekście oceny sytuacji przedsiębiorstw, kierowania społecznościami samorządowymi, jak i oceniania efektywności inwestycji, pojęcie kapitału bardzo mocno ogniskuje się wokół samego kapitału intelektualnego, rozumianego jako bieżący, lub potencjalny zasób tworzenia, lub powiększania bogactwa danej jednostki gospodarczej, wspólnoty, czy narodu. W tym kontekście warto dostrzec ekspansywną rzeczywistość polskich wspólnot grodzkich.

Pierwszym celem artykułu jest przybliżenie metod, dzięki którym dostrzec można ekspansywną rzeczywistość polskich miast grodzkich, które od ponad ćwierć wieku stanowią jedną z polskich struktur samorządowych. Powyższe realia zostaną zweryfikowane metodami taksonomicznymi pomagającymi uchwycić powiązania i zależności przyczynowo-skutkowe występujące pomiędzy zjawiskami społeczno – gospodarczymi.

Drugim celem artykułu jest analiza potrzeb samorządów grodzkich w zakresie informacji zewnętrznych, płynących z otoczenia społeczno gospodarczego oraz możliwości gromadzenia tychże informacji za pomocą nowoczesnych, innowacyjnych metod.

Zwieńczeniem artykułu będzie prezentacja wyników badań przeprowadzonych w oparciu o wyżej scharakteryzowane metody.

Івона Коза. Сучасні проблеми регіонального розвитку та соціально-економічний потенціал міст на правах району північно-західного макрорегіону

У польській економіці, а також і світовій, капітал поряд із землею та кадровим потенціалом становить один із трьох основних чинників. На сьогодні в контексті оцінювання стану підприємств, керування місцевими громадами чи оцінювання ефективності інвестицій поняття капіталу пов'язане з інтелектуальним капіталом, який визначається як поточний або потенційний ресурс для створення або збільшення заможності суб'єкта господарювання, спільноти чи народу. У цьому контексті варто проаналізувати обґрунтованість тези, яка стверджує експансивний характер польських муніципальних громад.

Ключові слова: місцеве самоврядування, демократія, децентралізація.

Ивонна Коза. Современные проблемы регионального развития и социально-экономический потенциал городов на правах района северо-западного макрорегиона

В польской экономике, как и мировой, капитал наряду с землей и трудом является одним из трех основных факторов. В настоящее время в контексте оценки состояния предприятий, управления общинами местного самоуправления или оценки эффективности инвестиций понятие капитала сосредоточено на интеллектуальном капитале, который определяется как текущий или потенциальный ресурс для создания или увеличения прибыли хозяйствующего субъекта, местной общины или целого народа. В этом контексте стоит проанализировать обоснованность тезиса о экспансивности польских муниципальных общин.

Ключевые слова: местное самоуправление, демократия, децентрализация.

Стаття надійшла до друку 20 серпня 2015 р.

МІЖНАРОДНИЙ КОМПОНЕНТ УНОРМУВАННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ЙОГО ІНСТИТУТІВ

Lotyuk O. S The international component of the formation of the legal status of civil society and its institutions

The article is devoted to the theory and practice of defining fundamental principles and standards of the organization and functioning of civil society and its institutions in international treaties of Ukraine and other international instruments. Analyzes the international component of the law and ways of development of civil society as a voluntary community of socially oriented national and international NGO. We investigated the prospects for the implementation of the values of civil society in the context of the Association Agreement between Ukraine and the EU. Identified prospects of implementation of international standards development and the functioning of civil society in the current legislation, in particular with regard to the initiated constitutional reform in 2015 .

Key words: civil society, the institution of civil society, non-governmental public organization (NGO), international standards development and the functioning of civil society, constitutional reform.

Лотюк Ольга Степанівна,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного права юридичного факультету Київського Національного університету імені Тараса Шевченка

Пізнання всіх явищ конституційно-правового буття, а саме конституційних статусів, режимів, процедур і процесів, убачається надважливим завданням сучасної юридичної науки в Україні. Результати відповідних досліджень дозволяють сформувати концепції, теорії та доктрини, які в свою чергу сприяють розвитку вітчизняного конституціоналізму, утвердженню прав і свобод людини, демократії та верховенства права, налагодженню партнерства держави і громадянського суспільства.

Разом із тим теоретико-методологічне обґрунтування конституційних явищ і процесів, а так само їх наукові коментарі не є самоціллю юридичної науки. Очевидно, що юридична практика є джерелом і кінцевим продуктом правотворчої та правозахисної діяльності суб'єктів конституційних правовідносин. При цьому всі найкращі здобутки правової думки, як правило, продовжуються спочатку в чинному законодавстві, а потім і в практиці його реалізації. Зазначене твердження повною мірою стосується й

конституційних основ громадянського суспільства, а також конституційних процесів його утвердження, розвитку та функціонування.

Громадянське суспільство, його розвиток і функціонування залишаються предметом регулювання не лише національного, а й наднаціонального, міжнародного правового регулювання. Тому умовно в системі джерел конституційного права, які визначають і унормовують принципи розвитку та функціонування громадянського суспільства, можна виділити міжнародний і національний компоненти.

Така умовність пояснюється тим, що, з одного боку, міжнародні договори, згодуна обов'язковість яких надано Верховною Радою України, відповідно до ч. 1 ст. 9 Основного Закону є частиною національного законодавства України [9], хоча з формально-юридичної точки зору це й не надає їм абсолютного пріоритету в системі чинного законодавства, а з іншого – міжнародні договори не вичерпують всієї багатоманітності інструментарію міжнародної спільноти, через який визначаються стандарти утвердження та захисту прав і свобод людини, утвердження демократії та верховенства права.

Масив відповідних міжнародних документів у цій сфері є доволі значним і вимагає своєї структуризації та правової характеристики. На нашу думку, застосовуючи критерій сутності (походження) та змісту (предмета правового регулювання), слід виділяти принаймні три види міжнародних документів, які визначають загальні принципи і стандарти у сфері розвитку та функціонування громадянського суспільства. По-перше, це міжнародні договори; по-друге – так звані «міжнародні стандарти» щодо громадянського суспільства та його інститутів; по-третє – відповідні рішення Європейського суду з прав людини, які стосуються прав людини на участь в громадських організаціях й інших інститутах громадянського суспільства. Не виключено існування й інших видів міжнародних документів у цій сфері.

Виключно важливу роль для розвитку і функціонування громадянського суспільства та його інститутів в Україні відіграють насамперед міжнародні договори й угоди. Після Революції гідності 2014 р. сподівання українців на дієву європейську інтеграцію отримали своє документальне підтвердження. Як відомо, 16 вересня 2014 р. Верховна Рада України та Європейський Парламент синхронно ратифікували Угоду про асоціацію між Україною та ЄС [24], який став важливим дороговказом для зовнішньої політики України. На сьогодні завершується процес ратифікації цієї Угоди національними парламентами держав-учасниць ЄС.

На наш погляд, основоположні принципи і цінності розвитку та функціонування громадянського суспільства закріплені насамперед у міжнародних договорах України відповідного змісту. Йдеться насамперед про глобальні (універсальні), регіональні та локальні міжнародні договори, які Україна укладає з іншими суб'єктами міжнародного права щодо встановлення норм і принципів, які регулюють правовідносини [15,

с. 15], а також щодо взаємних прав і обов'язків у сфері забезпечення прав і свобод людини й розвитку громадянського суспільства та його інститутів.

Таким чином, міжнародні правозахисні договори є важливими джерелами розвитку громадянського суспільства в Україні. До них можна віднести Загальну декларацію прав людини 1948 р. [4], Європейську конвенцію про захист прав і основних свобод людини 1950 р. [5], Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 р. [13], Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 р. [14], Міжнародну конвенцію про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 1966 р. [12], Конвенцію про ліквідацію всіх форм дискримінації жінок 1979 р. [8] та ін.

Наведені та інші універсальні міжнародні правозахисні договори закріпили основоположні права та свободи людини, які й є предметом утвердження та захисту громадянського суспільства, а також унормовують право людини на участь в управлінні своєю державою. Так, ст. 21 Загальної декларації прав людини 1948 р. у частині першій встановлює: «Кожна людина має право брати участь в управлінні своєю державою безпосередньо чи через посередництво вільно обраних представників» [4]. Подібні за змістом норми містяться в Європейській конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 р., інших універсальних міжнародних правозахисних договорах України. Це основоположне право людини також закріплено в частині першій ст. 38 і Конституції України [9].

Системне тлумачення права людини на безпосередню чи опосередковану участь в управлінні своєю державою та державними справами дозволяє зробити різноманітні інтерпретації: від закріплення партиципаторної демократії до унормування права людей формувати інститути громадянського суспільства, які дозволяють реально впливати на органи державної влади та їх посадових осіб. Усі подібні інтерпретації мають право на існування.

Разом із тим зміст права людини на участь в управлінні своєю державою передбачає й обов'язок держави щодо створення гарантій реалізації цього права, зокрема й у колективних формах – через NGO та інші інститути громадянського суспільства. Цю позицію підтверджує й частина перша ст. 11 Європейській конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 р., яка встановлює право людини на свободу об'єднання з іншими, включаючи право на створення профспілок для захисту своїх законних прав і інтересів [6].

Таке системне тлумачення універсальних міжнародних договорів у сфері прав людини дозволяє передбачити в цілому сприятливу позицію міжнародної спільноти щодо розвитку та функціонування міжнародних організацій. Проте безпосереднього визначення громадянського суспільства ми не зустрінемо, оскільки на час розроблення і підписання цих договорів після II світової війни ідеї та ідеали громадянського суспільства ще не набули теперішньої актуальності.

Дещо відмінною є ситуація з регіональними міжнародними договорами.

Згадані успіхи України на міжнародній арені, пов'язані з укладенням Угоди про асоціацію з ЄС у 2014 р., зумовлюють необхідність дієвої гармонізації законодавства України із законодавством Європейського Союзу і є важливою передумовою інтеграції України до європейських співтовариств.

Як відомо, широке залучення участі громадськості до врядування в ЄС закладено в його правоустановчих документах. Громадянське суспільство та його інститути в ЄС не обмежуються консультацією та участю, а є активним суб'єктом формування та реалізації політики Євросоюзу. Так, у пункті 4 ст. 11 Договору про функціонування ЄС визначено правові основи Європейської громадянської ініціативи. Реалізація цієї громадської ініціативи передбачає, що громадяни, наділені правом голосу, не менше ніж 1 млн. осіб і не менше ніж в одній третині держав-учасниць ЄС можуть зобов'язати Європейську Комісію почати розроблення законодавчої ініціативи на вимогу інтересів громадськості. Після вивчення практичного аспекту такої ініціативи з боку Європейської Комісії та підтримки її не менш ніж 300 тис. громадян не менше ніж у трьох держава-учасницях ЄС, Європейській громадській ініціативі надається не більше року для збирання 1 млн. підписів громадян ЄС. Після цього Європейській Комісії відводиться чотири місяці часу для реалізації відповідної ініціативи по суті.

Доктринальні підходи Лісабонської угоди усфері Європейської громадської ініціативи й інших форм широкого залучення громадянського суспільства та його інститутів до врядування в ЄС отримали свою деталізацію в таких документах, як «Біла книга з реформування Комісії» (2001 р.), Повідомлення Європейської Комісії «Інтерактивні розробки політики» (2001 р.), «План дій щодо поліпшення спілкування в Європі» (2005 р.), «Зелена книга у справі Європейської громадської ініціативи» (2009-2010 рр.) та ін. [25, с. 24-26].

Підписання 2014 року Угоди про асоціацію між Україною та ЄС стало не лише потужним кроком щодо входження України до публічноправового, економічного та гуманітарного просту Європейського Союзу, а й серйозною заявкою на поділення нашою державою основоположних цінностей цього наднаціонального союзу. Адже відповідно до ст. 2 Консолідованої версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу (Лісабонська угода), який набув чинності 2009 року, найважливішими цінностями ЄС визнаються повага людської гідності, свобода, демократія, рівність, верховенство права та повага до прав людини, включаючи повагу до прав національних меншин. Зазначені цінності є спільними для всіх держав-учасниць Євросоюзу, що сприяють розвиткові суспільств, де поважають плюралізм, недискримінацію, толерантність, правосуддя, солідарність і рівність прав чоловіка та жінки [7, с. 13].

Очевидно, що повага до наведених в установчих документах Європейського Союзу цінностей передбачає наявність функціонального громадянського суспільства,

потенційно спроможного утверджувати й захищати відповідні цивілізаційні цінності. Це означає, що Україна на своєму шляху до асоціації з Європейським Союзом також зобов'язана сприяти розвиткові громадянського суспільства, сформованого на загальноєвропейських принципах і цінностях. Тому Україна під час анонсованих конституційних реформ, започаткованих 2015 року, може й мусить імплементувати відповідні положення про громадянське суспільство в тексті Основного Закону, подібно тому, як це свого часу зробили Болгарія, Польща, Румунія та ін. [1, с. 12].

Свого часу О. Пушкіна відзначала, що міжнародна правозахисна діяльність відбувається не лише на рівні визначення змісту прав людини, але й на рівні функціонування конкретних механізмів, які дозволяють приводити дії національних органів влади відповідно до рішень, що приймаються уповноваженими міжнародними організаціями [21, с. 28]. Також заслуговує на увагу точка зору І. Куровської, яка пише про те, що адаптація та гармонізація законодавства України із законодавством ЄС, будучи виключно важливим завданням для нашої держави, можлива лише на основі «тісної співпраці та взаємодії законодавчої та виконавчої влади у процесі підготовки та впровадження нормативно-правових актів України» [10, с. 15]. Таким чином, засадничі принципи й ідеали розвитку громадянського суспільства, закріплені в міжнародних договорах, отримують своє продовження у відповідній правотворчій і правозастосовній практиці кожної держави-підписанта відповідної міжнародної угоди.

Як відомо, статтями 469-470 глави 28 «Участь у програмах і агентствах Європейського Союзу» Програми заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з одногобоку, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншого, на 2014-2017 роки також передбачено «сприяння Платформі громадянського суспільства щодо започаткування роботи та проведення засідань Платформи громадянського суспільства» [18].

На нашу думку, реалізація цієї статті Програми заходів передбачає: 1) подальшу інституціоналізацію та консолідацію громадянського суспільства; 2) формування органів консолідованого громадянського суспільства– наприклад, всеукраїнської громадської ради (платформи), того ж повноцінного Громадського телебачення тощо; 3) формування дієвих механізмів забезпечення партнерства громадянського суспільства з державою та бізнесом. Цьому, зокрема, може сприяти прийняття Закону України «Про публічні консультації», який би уніфікував розрізнені форми участі інститутів громадянського суспільства в органах законодавчої, виконавчої та судової влади.

Наявність міжнародних договорів, які визначають основи розвитку громадянського суспільства в умовах демократії, є важливим, але не вичерпним міжнародним компонентом, який розкриває сутність і зміст досліджуваного явища. Виключно важливу роль у детермінації категорії

«громадянське суспільство» та наповнення її реальним змістом відіграють так звані «міжнародні стандарти» щодо розвитку і функціонування громадянського суспільства та його інститутів.

Згадані стандарти з'являються в Європі напр. XX – на поч. XXI ст. На нашу думку, серед множини причин, які передували появі відповідних міжнародних документів, можна виділити низку так званих «оксамитових революцій» кінця 80 – поч. 90-х років минулого століття, які призвели до падіння комуністичних режимів в Естонії, Латвії, Литві, Болгарії, Польщі, Румунії, Чехословаччині та Угорщині, а пізніше й до розпаду СРСР.

Найважливішим гаслом цих революцій стало запровадження політичного й економічного плюралізму суспільного та державного устрою, толерантності щодо мов, національностей і віросповідань та демонтаж політичної монополії комуністичних партій. Водночас формування плюралістичного громадянського суспільства в пострадянських і постсоціалістичних республіках Європи потребувало певних ціннісних орієнтирів. Невдовзі такі орієнтири почали втілюватися в рекомендаційних документах (рішеннях, рекомендаціях, модельних кодексах і модельних законах та ін.) Ради Європи та її органів, а після заснування ЄС – і в документах Євросоюзу.

Одним із перших загальновідомих міжнародних документів, який визначив тогочасні прогресивні ідеї та ідеали розвитку громадянського суспільства в демократичній країні, став Документ Копенгагенської наради Конференції з людського виміру НБСЄ від 29 червня 1990 р. [3]. У пунктах 3, 4 і 5 розділу I цього важливого міжнародного документа визначено, що високі договірні сторони вбачають, що правова держава – це не просто формальна законність, що забезпечує регулярність і послідовність процедур досягнення демократичного правопорядку, але ще й справедливість, заснована на визнанні й повному сприйнятті найвищої цінності людини, яка досягається і гарантується структурами, що створюють якнайкращі умови для виявлення особистості [3].

На наш погляд, важливість Документа Копенгагенської наради Конференції з людського виміру НБСЄ полягає в тому, що його положення вперше окреслили основні міжнародні стандарти у сфері розвитку та функціонування громадянського суспільства. Це, по-перше, відданість громадянського суспільства та його інститутів загальним цивілізаційним цінностям верховенства права, демократії та правової держави; по-друге, правозахисний характер діяльності громадянського суспільства та його інститутів; по-третє, інституціоналізація громадянського суспільства через утворення профспілок й інших профільних NGO; по-четверте, підтримка державою правозахисної та іншої легітимної діяльності громадянського суспільства та його інститутів; по-п'яте, консолідація інститутів громадянського суспільства всередині держави та їх інтеграція з міжнародними організаціями, що відображує принцип свободи асоціацій

і мирних зібрань, унормований пізніше в Паризькій хартії для нової Європи 1990 р. [17].

Відзначимо дієвість стандартів, закріплених у Документі Копенгагенської наради Конференції з людського виміру НБСЄ. Більшість із них отримали свій розвиток у національному законодавстві держав-підписантів. Що ж до інтеграції інститутів громадянського суспільства з міжнародними організаціями, то кількість останніх зростала після II світової війни фактично в геометричній прогресії. Так, довідкові видання наводять такі статистичні дані Союзу міжнародних асоціацій: на початку 50-х років XX ст. нараховувалося близько 800 міжнародних NGO, 1972 р. – близько 2, 5 тис., до кінця 90-х років XX ст. їх кількість досягла 10 000, 1994 р. було зареєстровано 16 142 міжнародних неурядових організацій [16, с. 2-3].

До того ж авторитет таких міжнародних NGO, як Нагляд за правами людини (Human Rights Watch), Міжнародна неурядова організація «Дім свободи» (Freedom House), Міжнародна амністія (Amnesty International), Група захисту прав меншин (Minority Rights Group), а також NGO у сфері гуманітарної та культурної співпраці «British Council», «Institut Français», «Polski Instytut Sztuki Filmowej» й інших є доволі значним для інститутів громадянського суспільства в Україні та інших країнах молодої демократії. Як приклад можна відзначити важливість для таких країн їх місця в рейтингу «Перехідні держави» (Nations in Transit), який формується організацією «Дім свободи» (Freedom House) [20, с. 6].

На сьогодні все більшого авторитету набувають і регіональні недержавні міжнародні організації. Наприклад, це TERRA (Towards Ekological and Regional Alliances) – організація, що об'єднує NGO в Південно-Східній Азії, які борються за призупинення руйнування екології в регіоні, що здійснюється під егідою «розвитку» відповідних територій [23, с. 124-125].

Серед міжнародних документів, які визначають стандарти розвитку та функціонування громадянського суспільства, чільне місце займають ті, які визначають особливості правового статусу NGO. Адже громадянське суспільство в розвинених демократичних державах – це насамперед консолідована спільнота профільних соціально орієнтованих NGO. Діяльність останніх буде ефективною за умови відповідності їх організації та функціонування чинним на сьогодні міжнародним стандартам.

Відповідь на питання про міжнародні стандарти утворення та функціонування інститутів громадянського суспільства дають передусім Європейська конвенція про визнання правосуб'єктності міжнародних неурядових організацій ETS No 124, прийнята Радою Європи у Страсбурзі 24 квітня 1986 року [5], але донині ще не ратифікована Україною, та Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі, прийняті учасниками багатосторонньої зустрічі, організованої Радою Європи 5 липня 2002 року.

Стаття 1 Європейської конвенції про визнання правосуб'єктності міжнародних неурядових організацій

ETS No 124 окреслює коло асоціацій, благодійних закладів, фондів, некомерційних корпорацій, товариств та ін. некомерційних організацій. Вони мають відповідати таким конвенційним вимогам: a) мати некомерційну мету міжнародної громадської діяльності; b) засновуватися для реалізації норм міжнародного права стороною-учасницею Конвенції; c) здійснювати свою діяльність не менш ніж у двох державах; d) мати свій зареєстрований офіс на території однієї держави-учасниці Конвенції та центральний орган управління й контролю на території цієї ж держави чи іншої держави-учасниці Конвенції [3].

Отже, далеко не всі неурядові та некомерційні організації, що займаються міжнародною діяльністю, можуть отримати статус міжнародних NGO, а лише ті з них, що діють відповідно до вимог Європейської конвенції про визнання правосуб'єктності міжнародних неурядових організацій ETS No 124. Зазначене, на нашу думку, зумовлює необхідність ратифікації Україною цієї Конвенції. Адже на сьогодні в Україні діє значна кількість потужних і авторитетних міжнародних NGO, чий статус фактично залишається поза межею дії міжнародних договорів України.

Міжнародні стандарти діяльності інститутів громадянського суспільства також отримали свій розвиток у XXI ст. Повідомлення Європейської Комісії щодо розвитку культури консультацій та діалогу «Загальні принципи та мінімальні стандарти консультацій Комісії з зацікавленими сторонами» (COM (2002)704) від 11 грудня 2002 р. [19], що визначає засади «широких консультацій», які є основою функціонування ЄС, хоча й не можуть вважатися альтернативою діяльності Європейського Парламенту чи Європейської Комісії, а так само альтернативою форм безпосередньої демократії, визначених у конституціях держав-учасниць ЄС. Водночас широкі консультації із зацікавленими сторонами відповідають таким основним принципам управління в ЄС: а) участь; б) відкритість; в) підзвітність; г) ефективність; ґ) узгодженість.

Також слід згадати про Рекомендацію Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі № CM/REC (2007) 14, прийняту 10 жовтня 2007 року. Аналіз цього документа дозволяє стверджувати про його підсумковий і, одночасно, прогностичний характер. З одного боку, в Рекомендації констатуються здобутки недержавних організацій у «розвитку та здійснення демократії та прав людини, зокрема за рахунок сприяння просвітництву суспільства, участі в громадському житті та забезпеченні прозорості та підзвітності державної влади», а також їх «безцінний вклад, внесений NGO в досягнення цілей і принципів Статуту ООН і Статуту Ради Європи», а з іншого – Рекомендація встановлює мінімальні стандарти розвитку та функціонування NGO на майбутнє. Адже держави-учасниці цього рамкового міжнародного документа беруть на себе зобов'язання щодо перекладу та поширення серед NGO і громадськості в цілому, а також парламентаріїв, відповідних органів державної влади

й освітніх установ та в підготовці державних службовців відповідної Рекомендації та Роз'яснювального меморандуму [22].

Генеза міжнародних стандартів щодо недержавних громадських організацій (NGO) й інших інститутів громадянського суспільства, зокрема в частині багатоманітності організаційних форм їх буття та заохочення національної й міжнародної інтеграції, продовжує ідеї відкритого суспільства, обґрунтовані свого часу К. Поппером. Адже запорукою усталеного успішного функціонування відкритого суспільства, за вченим, є правопорядок, закладений у конституціях і міжнародноправових документах. При цьому дослідник правової спадщини означеного вченого О. Макаренков робить висновок, що відповідні норми забезпечують відкритість суспільства в тому разі, якщо їм «відповідає діяльність органів публічної влади, громадян та їх об'єднань, територіальних громад та їхніх об'єднань, засобів масової інформації та міжнародних організацій» [11, с. 14].

Отже, можна зробити висновок, що сучасні міжнародні стандарти громадянського суспільства ототожнюють його насамперед з NGO та їх асоціаціями й об'єднаннями, що задовольняють інтереси їх членів і всього суспільства в цілому, та– лише як виняток– з окремими громадянами. Можна припустити, що як самостійні елементи громадянського суспільства розглядаються відомі громадські діячі, правозахисники чи дисиденти. Щодо останніх, то їх роль є особливо важливою для держав, де громадянське суспільство вважається «шкідливою ідеєю» (КНДР) чи перебуває на стадії свого становлення (КНР, Куба). До того ж цілі та завдання «організованого громадянського суспільства», за Кодексом, набувають політичного характеру та спрямовані на реальну трансформацію відносин між громадянським суспільством і державою із супідрядних на партнерські.

Очевидно, що проаналізовані вище міжнародні документи не вичерпують системи документів, які визначають основні стандарти розвитку і функціонування громадянського суспільства та його інститутів, а також принципи їх взаємодії з державою. До таких міжнародних документів, окрім проаналізованих вище Європейської конвенції про визнання правосуб'єктності міжнародних неурядових організацій ETS No 124, прийнятої Радою Європи у Страсбурзі 24 квітня 1986 року, Фундаментальних принципів щодо статусу неурядових організацій в Європі, прийнятих учасниками багатосторонньої зустрічі, організованої Радою Європи 5 липня 2002 року, Повідомлення Європейської Комісії щодо розвитку культури консультацій та діалогу «Загальні принципи та мінімальні стандарти консультацій Комісії з зацікавленими сторонами» COM (2002) 704 від 11 грудня 2002 р., Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі № CM/REC (2007), слід також віднести Резолюцію Ради ООН з прав людини «Простір громадянського суспільства: створення та підтримка

безпечних і сприятливих умов на законодавчому рівні та на практиці» від 23 вересня 2013 р., Керівні принципи щодо підтримки ЄС громадянського суспільства у країнах «розширення ЄС» (2014-2020) та ін. Дослідження впливу цих документів на розвиток і функціонування громадянського суспільства в Україні має стати предметом самостійних правових досліджень.

Список використаних джерел:

1. Гоша І. О. Конституційно-правове забезпечення гармонізації законодавства України із законодавством ЄС: проблеми теорії та практики : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право / І. О. Гоша. – К., 2013. – 20 с.

2. Джерела конституційного права України : монографія / відп. ред. акад. Ю. С. Шемшученко і О. І. Ющик. – К. : Наукова думка, 2010. – 711 с.

3. Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ от 29 июня 1990 г. // Международные акты о правах человека : сборник документов. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1998. – с. 653-664.

4. Загальна декларація прав людини: прийнята та проголошена резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року № 217 А (III) // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – Ст. 3103.

5. Європейська конвенція про визнання правосуб'єктності міжнародних неурядових організацій (ETS No. 124). [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous. asp? NT= 124&- Назва з екрана.

6. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року: ратифікована Законом України від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР разом з першим протоколом та протоколами № 2, 4, 7 та 11 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 40. – Ст. 263.

7. Конституційний процес в Україні та світовий досвід : монографія / [Шемшученко Ю. С., Батанов О. В., Крусян А. Р. та ін.] ; наук. ред. Ю. С. Шемшученко, від. ред. Н. М. Пархоменко. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2014. – 262 с.

8. Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації жінок від 18 грудня 1979 року: ратифікована УРСР 24 грудня 1980 року (із застереженням) // Международные акты о правах человека :сборник документов. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1998. – с. 266-280.

9. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

10. Куровська І. А. Розв'язання проблем гармонізації законодавства України із законодавством Європейського Союзу як передумова інтеграції України до Європейських Співтовариств : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.11 – міжнародне право / І. А. Куровська. – К., 2007. – 18 с.

11. Макаренков О. Л. Державно-правові ідеї в концепції відкритого суспільства Карла Поппера : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень / О. Л. Макаренков. – К., 2001. – 249 с.

12. Міжнародна конвенція про ліквідацію усіх форм расової дискримінації від 7 березня 1966 року: ратифікована Президією Верховної Ради Української РСР 21 січня 1969 року // Международные акты о правах человека : сборник документов. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1998. – С. 138-148.

13. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 року: ратифікований Указом Президії Верховної Ради УРСР від 19 грудня 1973 року № 2148-VIII (з двома факультативними протоколами) // Международные

акты о правах человека : сборник документов. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1998. – С. 53-76.

14. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16 грудня 1966 року: ратифікований Указом Президії Верховної Ради УРСР від 19 грудня 1973 року № 2148-VIII // Международные акты о правах человека :сборник документов. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1998. – С. 44-52.

15. Назаренко О. А. Міжнародні договори України в системі джерел конституційного права України : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право / О. А. Назаренко. – К., 2006. – 206 с.

16. Неурядові організації Європейського Союзу: порівняльний аналіз громадських організацій України : інформац.-аналітичне видання. – К. : КНУ, 2002. – 97 с.

17. Паризька хартія для нової Європи від 21 листопада 1990 року [Електронний документ]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_058. – назва з екрана.

18. План заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони на 2014-2017 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 847-р // Офіційний вісник України. – 2014. – № 77. – Ст. 2197.

19. Повідомлення Європейської комісії щодо розвитку культури консультацій та діалогу «Загальні принципи та мінімальні стандарти консультацій Комісії з зацікавленими сторонами» (COM (2002)704) від 11 грудня 2002 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://ec.europa. eu/civil_society/consultation_standards/index_en.htm. – Назва з екрану.

20. Правові умови розвитку громадянського суспільства в Україні. Що потрібно зробити? / [М. В. Лациба, А. О. Красносільська та ін.]. – К.: Агентство «Україна», 2011. – 132 с.

21. Пушкіна О. В. Конституційний механізм забезпечення прав людини і громадянина в Україні: проблеми теорії і практики / О. В. Пушкіна : автореф. дис. … док. юрид. наук : 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право.– Х., 2008. – 48 с.

22. Рекомендація Ради Європи CM/Rec (2007)14 щодо правового статусу неурядових організацій в Європі, прийнята на Комітетом міністрів на 1006 засіданні Заступників міністрів від 10 жовтня 2007 р. [Електронний документ]. – Режим доступу: http://www.minjust.gov.ua/0/23578 – назва з екрана.

23. Свифт Р. Демократия : монограф / Р. Свифт ; пер. с англ. А Захарова. – М. : Книжный Клуб Книговек, 2014. – С. 208 с.

24. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони на 2014-2017 роки від 27 червня 2014 р. // Офіційний вісник України. – 2014. – № 75. – Том 1. – Ст. 2125.

25. Федонюк с. Правові основи демократії участі в Європейському Союзі / С. Фединюк // Науковий вісник Волинського національного університету імені Лесі Українки. – 2010. – № 26. – С. 23-29.

Лотюк О. С. Міжнародний компонент унормування правового статусу громадянського суспільства та його інститутів

Статтю присвячено проблемам теорії та практики унормування основоположних принципів і стандартів організації та функціонування громадянського суспільства та його інститутів у міжнародних договорах України й інших міжнародних документах. Аналізується міжнародний компонент визначення правосуб'єктності та шляхів розвитку громадянського суспільства як добровільної спільноти соціально орієнтованих національних і міжнаціональних NGO. Досліджуються перспективи імплементації цінностей громадянського суспільства в контексті Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Розглянуто перспективи запровадження міжнародних стандартів розвитку та функціонування громадянського суспільства в чинне конституційне законодавство, зокрема з огляду на започатковану 2015 року конституційну реформу.

Ключові слова: громадянське суспільство, інститут громадянського суспільства, недержавні громадські організації (NGO), міжнародні стандарти розвитку та функціонування громадянського суспільства, конституційна реформа.

Лотюк О. С. Международный компонент унормирования правового статуса гражданского общества и его институтов

Статья посвящена проблемам теории и практики урегулирования основоположных принципов и стандартов организации и функционирования гражданского общества и его институтов в международных договорах Украины и других международных документах. Анализируется международный компонент правосубъектности и путей развития гражданского общества как добровольного сообщества социально ориентированных национальных и межнациональных NGO. Исследуются перспективы имплементации ценностей гражданского общества в контексте Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС. Выявляются перспективы внедрения международных стандартов развития и функционирования гражданского общества в действующее законодательство, в частности с учетом начатой в 2015 году конституционной реформы.

Ключевые слова: гражданское общество, институт гражданского общества, негосударственная общественная организация (NGO), международные стандарты развития и функционирования гражданского общества, конституционная реформа.

Стаття надійшла до друку 15 вересня 2015 р.

УДК 343.163 (477)

НЕОПАРАДИГМА ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Kovalenko Zh. A. Neoparadigm of prosecution bodies of Ukraine: condition and prospects of development

The main strategic goal of Ukraine is to join the European community. This causes the formation of our country as an independent, social, legal and, in particular, democratic state. However, the implementation of democratic principles is particularly problematic because of irrational distribution of powers between state institutions, ineffective institutional and legal framework of their operation etc. Destructive processes that occur in the legal system as a result of formation of civil society necessitate improvement of legislation by reformation. The reform of the prosecution bodies of Ukraine is one of the major reforms. The reformation of the prosecution bodies of Ukraine in accordance with European standards, changes are caused by the entry into the European Union, the existence of the prosecution bodies of Ukraine in the form in which they were before are the main reasons that determine the need for this reformation.

Key words: functions of the prosecution bodies, system of the Public Prosecutor's Office, the prosecutor, prosecutorial independence, legislative acts, European standards.

Коваленко Жанна Анатоліївна,

студентка 4 курсу факультету економіки, менеджменту та права Київського національного торговельно-економічного університету

Нині головною стратегічною метою України є входження в європейський простір. Останнім і зумовлено становлення нашої держави як країни демократичної. Однак упровадження принципів демократії відбувається проблематично – зокрема через нераціональний розподіл повноважень між органами державної влади, неефективність організаційно-правових засад їх функціонування тощо. Виникнення деструктивних процесів у правовій системі держави внаслідок становлення громадянського суспільства свідчить про недосконалість законодавства та необхідність його вдосконалення шляхом реформаторських перетворень. Так, нині однією з основних реформ є реформа органів прокуратури України. Зобов'язання реформувати останню відповідно до європейських стандартів, зміни, що зумовлені входженням в європейський простір, а також існування органів прокуратури, за незначних змін, у вигляді, в якому вони були й раніше, – основні підстави, які детермінують потребу в такому реформуванні. Остання теза й зумовлює актуальність тематики дослідження.

Метою статті є пошук неопарадигми прокуратури України шляхом імплементації прогресивного європейського досвіду в національне законодавство. Для досягнення поставленої мети слід вирішити такі завдання: перше – аналіз проблемних аспектів національного законодавства та європейський стандартів у сфері організації та діяльності прокуратури, друге – визначення нової моделі прокуратури України. Окремі аспекти обраної проблематики досліджували О. Бандурка, В. Войцишен, В. Драган, Т. Дунаєва, М. Косюта, О. Литвак, М. Мичко, О. Овчаренко, П. Пилипчук, М. Погорецький, С. Подкопаєв, Є. Попович, О. Сапін, С. Серебряк, В. Сухонос, В. Юрчишин, М. Якимчук та ін.

Зауважимо, що ст. 121 Конституції України від 28.06.1996 № 254к/96ВР (далі – Конституція) закріплює за прокуратурою України п'ять основних функцій [1]. Стаття 2 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII (далі – Закон) майже повністю дублює ст. 121 Конституції за винятком п. 5. Відповідно ж до п. 1 Перехідних положень Закону «Про прокуратуру» виконує функцію, передбачену останнім, однак лише у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді. Проте аналіз ст. 23 Закону дозволяє стверджувати, що останній не лише позбавляє прокурора права самостійно ініціювати представництво, а й обмежує коло осіб такого представництва. До того ж не закріплено, у якому порядку суд буде підтверджувати наявність підстав для здійснення останнього [2].

Зосередження у прокуратури функції попереднього слідства взагалі є суттєвим недоліком і потребує нагального вирішення, адже прокуратуру не внесено до переліку державних органів, які здійснюють розслідування кримінальних справ [3]. До того ж певні сумніви існують щодо здійснення органами прокуратури координаційної діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності, оскільки думка, що Державне бюро розслідувань України, створення якого передбачено законодавчо [3] та яке здійснює правоохоронну діяльність з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів, віднесених до його компетенції [4], може стати реальним центром з координації взаємодії правоохоронних органів у сфері протидії злочинності [5, с. 150], на наш погляд, є доцільною. Відповідно ж до міжнародних документів органи прокуратури України мають бути позбавлені функцій загального нагляду, тобто некримінальних функцій [6]. Однак у Європі відсутні загальні правові норми і правила щодо завдань, функцій і організації прокуратури, тому у всіх державах-членах Європейського Союзу прокурори продовжують відігравати важливу роль і поза кримінально-правовою сферою [7]. Таким чином, вважаємо, що необхідно узгодити положення Конституції та низки нормативно-правових актів шляхом внесення змін і доповнень насамперед до Основного Закону держави щодо позбавлення органів прокуратури України функцій загального нагляду, попереднього слідства, координації діяльності правоохоронних органів і наділення їх виключно кримінальними функціями.

Щодо організаційної структури, то новелою Закону є створення інституту Спеціалізованої антикорупційної прокуратури [2]. Аналіз європейського досвіду дозволяє стверджувати, що подібна інституалізація є необхідним етапом у створенні прокуратури європейського рівня. Крім того низка міжнародноправових актів акцентує увагу на необхідності створення такої прокуратури [8]. Однак нерозвиненість досліджень щодо цього інституту, прогалини національного законодавства, відсутність вітчизняного досвіду зумовлюють пошук уніфікованої моделі спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Крім того Закон, передбачивши функціонування військових прокуратур, що діють у більшості провідних країн світу [9], уможливив значне підвищення оперативності й ефективності нагляду за додержанням законів у військових формуваннях і оборонно-промисловому комплексі, насамперед в особливий період. Таким чином, вважаємо, що відповідність організаційної структури прокуратури європейським стандартам не усуває проблеми відсутності реальних механізмів функціонування та діяльності військових прокуратур і Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Дослідивши порядок заняття посади прокурора, вважаємо, що він є ускладненим, що цілком відповідає європейським стандартам [7]. Однак вважаємо, що мінімальний стаж роботи в галузі права не менше двох років, і ліквідація інституту стажування для осіб, які не мають досвіду практичної роботи за спеціальністю, фактично обмежує коло кандидатів на заняття посади прокурора, унеможливлюючи доступ до служби тих, хто має достатній рівень підготовки після здобуття вищої юридичної освіти. Таким чином, погоджуючись з думкою С. Серебряка [10, с. 827] та вважаючи доцільною законодавчу регламентацію стажування [11], пропонуємо ч. 1 ст. 27 Закону викласти в такій редакції: «Прокурором місцевої прокуратури може бути призначений громадянин України, який має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше одного року та володіє державною мовою. Особи, які не мають досвіду практичної роботи за спеціальністю, проходять в органах прокуратури стажування строком до одного року».

Відповідно до положень Закону прокурор зобов'язаний вдосконалювати свій професійний рівень із цією метою підвищувати кваліфікацію; Генеральний прокурор України, керівник регіональної прокуратури, керівник місцевої прокуратури зобов'язані забезпечувати виконання вимог щодо підвищення кваліфікації прокурорів прокуратур відповідних рівнів. Однак Закон закріплює, що прокурор періодично проходить підготовку в Національній академії прокуратури України та щодо нього лише в разі необхідності може бути проведена атестація під час здійснення дисциплінарного провадження [2]. Тому, по-перше, наявність значних прогалин у Законі та, по-друге, необхідність у сталому професіоналізмі прокурора зумовлюють необхідність закріпити положення в Законі щодо систематичної атестації прокурорів. Питання періодичності такої

атестації потребує подальшого наукового дослідження.

Заслуговує на увагу і п. 2 ст. 40 Закону, адже він фактично закріплює залежність прокуратури він інших органів влади. Вважаємо, що це є неприпустимим, на чому неодноразово наголошувала Венеціанська комісія [12]. Тому, на нашу думку, потрібно збільшити строк перебування Генерального прокурора України (далі – Генпрокурора) на посаді без права переобрання на наступний термін. Однак питання щодо встановлення конкретного терміну потребує більш комплексного дослідження. До того ж законодавчою прогалиною є закріплення Законом можливості Верховної Ради України висловлювати недовіру Генпрокурору, не передбачуючи підстав, за наявності яких це право може бути реалізоване [2]. Вважаємо, що слід законодавчо закріпити підстави висловлення Верховною Радою України недовіри Генпрокурору [13, с. 197]. Певні недоліки також, на нашу думку, має законодавча регламентація порядку призначення Генпрокурора на посаду. Так, керуючись європейськими стандартами [6], пропонуємо впровадити професійну неполітичну експертизу у процес обрання Генпрокурора, яка має проводитися спеціально створеною рекомендаційною комісією. Питання членства потребує подальшого дослідження.

Аналіз міжнародних актів свідчить, що останні, закріплюючи загальні норми, спрямовані на визначення мінімально необхідного рівня гарантій прокурорської діяльності. Натомість у науці виокремлюють політичну, професійну, організаційно-правову та фінансову незалежність прокуратури [14, с. 93]. Так, політична незалежність полягає в тому, що прокуратура України посідає окреме місце серед державних органів, оскільки не належить до жодної із закріплених Конституцією гілок влади передусім через те, що структурно не входить до них [1]. Професійна незалежність передбачає, що держави мають вжити заходів для забезпечення виконання прокурорами своїх професійних обов'язків без неправомірного втручання або незаконного притягнення їх до відповідальності [12]. Однак вважається, що законодавець крім того має передбачити можливість притягнення прокурорів до різних видів відповідальності, зокрема до дисциплінарної відповідальності за відповідні правопорушення, що має бути розумно обмежене [14, с. 94].

Зауважимо, що означений Закон не лише закріплює гарантії незалежності прокурора, а й при тому регламентує чітку процедуру притягнення його до дисциплінарної відповідальності [2]. Однак законодавча регламентація такої підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності, як «публічне висловлювання, яке є порушенням презумпції невинуватості», на нашу думку, є недосконалою: по-перше, особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду [1]; по-друге, прокурор, визнавши зібрані під час досудового розслідування докази достатніми, вправі скласти

обвинувальний акт, який має містити зокрема формулювання обвинувачення [3]. Унаслідок цього маємо ситуацію, коли норма цього Закону порушує Основний Закон держави, що є неприпустимим.

Щодо організаційно-правової та фінансової незалежності, то держава має вживати дієвих заходів, які гарантують прокурорам можливість виконання своїх професійних обов'язків за відповідних правових і організаційних умов, а також відповідних бюджетних коштів, що перебувають в їхньому розпорядженні [12]. Так, незалежність прокурора забезпечується установленим законом порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури. Крім того міжнародна вимога щодо створення та ефективного функціонування органів прокурорського самоврядування як додаткових гарантій незалежності прокуратури [15] дотримана в Законі, який інституціоналізував всеукраїнську конференцію працівників прокуратури та Раду прокурорів України. Крім того законодавчо закріплено засади щодо фінансування органів прокуратури України [2]. Таким чином, вважаємо, що, закріплюючи теоретичні аспекти незалежності органів прокуратури, національне законодавство однак не позбавлене недоліків. Так, усилу порушення Основного Закону держави законодавча конструкція п. 9 ч. 1 ст. 43 Закону потребує вдосконалення.

З метою створення нової моделі прокуратури України, яка відповідає європейським стандартам, необхідно: 1) позбавити органи прокуратури України функцій загального нагляду, попереднього слідства, координації діяльності правоохоронних органів та наділити їх виключно кримінальними функціями; 2) упровадити реальні механізми функціонування військових прокуратур і Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; 3) ч. 1 ст. 27 Закону викласти в такій редакції: «Прокурором місцевої прокуратури може бути призначений громадянин України, який має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше одного року та володіє державною мовою. Особи, які не мають досвіду практичної роботи за спеціальністю, проходять в органах прокуратури стажування строком до одного року»; 4) законодавчо регламентувати систематичну атестацію прокурора; 5) збільшити строк перебування Генпрокурора на посаді без права переобрання на наступний термін; 6) законодавчо закріпити підстави висловлення Верховною Радою України недовіри Генпрокурору; 7) упровадити професійно-неполітичну експертизу у процес обрання Генпрокурора, яка має проводитися спеціально створеною рекомендаційною комісією; 8) удосконалити законодавчу конструкцію п. 9 ч. 1 ст. 43 Закону.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2-3. – Ст. 12.

3. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI //

Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9-10, № 11-12, № 13. – Ст. 88.

4. Про Державне бюро розслідувань: проект Закону України від 01.07.2015 № 2114 [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54012 .

5. Овчаренко О. М. Удосконалення взаємодії правоохоронних органів у сфері протидії злочинності в контексті наближення до європейських стандартів / О. М. Овчаренко, Т. Є. Дунаєва // Питання боротьби зі злочинністю. – Х.: Право, 2011. – Вип. 21. – С. 144-154.

6. Список рекомендацій Ради Європи щодо судової реформи і реформи прокуратури в Україні «Актуальні вимоги і рекомендації щодо судової реформи і реформи прокуратури в Україні від органів Ради Європи»: Рекомендації Ради Європи від 12.02.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pravo.org.ua/2010-03-07-18-06-07/lawreforms/1583-kodeks-rekomendatsii-rady-yevropy-shchodo-sudovoi-reformy-i-reformy-prokuratury-v-ukraini.html.

7. Роль прокуратуры в защите прав человека и публичных интересов вне уголовно-правовой сферы: итоговый документ Конференции генеральных прокуроров стран Европы проводимой Советом Европы совместно с Генеральной прокуратурой РФ от 02-03.07.2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.coe.int.

8. Кримінальна конвенція про кримінальну відповідальність за корупцію: Конвенція Ради Європи від 27.01.1999 № ETS 173 // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 47-48.

9. Довідка Головного управління нагляду за додержанням законів у воєнній сфері від 08.04.2014 щодо існування військових прокуратур в інших країнах світу та окремих аспектів відновлення їх функціонування в Україні.

10. Сєрєбряк с. В. Вимоги до працівника прокуратури України як до професіонала вищого рівня / С. В. Сєрєбряк // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 825-828.

11. Про порядок стажування в органах прокуратури України : положення від 30.12.2009 № 80 [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GP09012.html.

12. Рекомендація REC (2000) 19 Комітету Міністрів державам-членам про роль служби публічного обвинувачення в системі кримінальної юстиції від 06.10.2000 [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1568277&Site=DC .

13. Попович Є. М. До питання діяльності органів прокуратури України / Є. М. Попович // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского, серия «Юридические науки». – 2010. – № 1, Том 23 (62). – С. 195-201.

14. Подкопаєв С. В. Незалежність прокурорів у світлі міжнародних документів / С. В. Подкопаєв // Європейські перспективи. – 2013. – № 5. – С. 8995.

15. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки: указ Президента України від 20.05.2015 № 276/2015 [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/276/2015 .

Коваленко Ж. А. Неопарадигма органів прокуратури України: стан та перспективи розвитку

У статті проаналізовано національне законодавство у сфері організації та діяльності прокуратури. Визначено європейські стандарти щодо останнього. Запропоновано нову модель прокуратури України.

Ключові слова: функції прокуратури, система прокуратури, прокурор, незалежність прокуратури, нормативно-правові акти, європейські стандарти.

Коваленко Ж. А. Неопарадигма органов прокуратуры Украины: состояние и перспективы развития

В статье проанализировано национальное законодательство в сфере организации и деятельности прокуратуры. Определены европейские стандарты последнего. Предложена новая модель прокуратуры Украины.

Ключевые слова: функции прокуратуры, система прокуратуры, прокурор, независимость прокуратуры, нормативно-правовые акты, европейские стандарты.

Стаття надійшла до друку 2 вересня 2015 р.

УДК 346.548

ПРОБЛЕМИ САМОРЕГУЛЮВАННЯ, ПРОФЕСІЙНОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ У МЕДИЧНІЙ СФЕРІ

Demchenko I. Issues of self-regulatory, professional self- governance and non-governmental organizations activities in health-care sphere

In foreign countries, self-regulatory, professional self-regulation and other forms and types of organizations prove their effectiveness at healthcare sphere. In Ukraine, despite some medical community and patient's interest, such forms and mechanisms do not have broad support in the national health system. The process of implementation of self-regulatory, professional self-regulation organizations at healthcare sphere is a quiet taught challenge in a prospect of health care reform. That's seems to be important to achieve a balance between the interests of the medical community, the rights and freedoms of patients, state's enforcement functions and state's core obligations in health care sphere and business interests of private health care providers.

That should be clear to distinguish between the following: what is self-regulatory organization, professional self-regulation and what is their difference from existing institutions, associations and other types of organizations at healthcare sphere at Ukraine. The main characteristic of self-regulatory organization and professional self-regulation is their basis on a common market of certain service or organization that unites professionals and specialist of certain type. Thus, the common market of certain service actually means any activity as a medical practice, under the licensing conditions, which apply to all entities, regardless of the legal form and ownership. Regarding organization that unites professionals and specialist of certain type that is a person with appropriate special education – higher medical education. Thus, self-regulatory organization created mostly by entities, and professional self-regulation – by professionals, specialists at particular sphere.

We are convinced that self-regulatory – is a question of delegation of the power, in other words, self-regulatory organizations replace state regulation at a specific sector or sub-sector. Contrarily, professional self-regulation has for the main aim to develop higher performance standards than stipulated in the normative legislation – in other words, which is established by State. This made supplement, not replacement of state regulation, though the possibility to transfer certain powers still exist.

The current legislation of Ukraine at healthcare sphere contains the basis for the implementation of self-regulatory organization, professional self-regulation. Thus, the basic principles of health care in Ukraine, inter alia, include decentralization of public administration, development of government institutions and the independence of health workers on the legal and contractual basis. Definitely, entirely replacement of state regulation impossible. Generally opportunities for self-regulatory organization, professional self-regulation are: the establishment of certain rules (in medical field – especially medical standards); the control over their observance; the issue of liability for their violation. All these aspects are discovered from a position of possible implementation at current legislation.

Key words: self-regulatory, professional self-regulation, associations, healthcare.

Демченко Іван Сергійович,

кандидат юридичних наук, докторант Інституту законодавства Верховної Ради України

Сучасна система охорони здоров'я України потребує змін. Це гасло є актуальним уже більш ніж десятиліття, однак реальні здобутки реформи системи охорони здоров'я, що триває, й досі залишаються доволі таки дискусійними. Діяльність саморегулівних організацій, органів професійного самоврядування та інші форми й види діяльності громадських об'єднань довели свою ефективність у зарубіжних країнах. В Україні ж, незважаючи на певну зацікавленість як представників медичної спільноти, так і пацієнтів, така діяльність не має широкої підтримки у вітчизняній системі охорони здоров'я.

Проблеми реформування сфери та системи охорони здоров'я з урахуванням інститутів і механізмів саморегулювання фактично залишаються нерозкритими як у практичній діяльності нормотворців, так і в публікаціях дослідників з питань регулювання та функціонування національної системи охорони здоров'я. Це й зумовлює **актуальність обраної теми.**

Проблеми саморегулювання, професійного самоврядування та діяльності громадських об'єднань у медичній сфері досліджувалися в публікаціях Л. Бондаревої, З. Гладуна [1], Р. Гревцової [2], В. Лещенко [3], О. Мусія [22], І. Сенюти [19], В. Пашкова [4; 5] та інших фахівців у сфері адміністративного, господарського права, організації охорони здоров'я, державного управління.

Метою нашої статті є дослідження питання діяльності громадських об'єднань і становлення саморегулювання чи професійного самоврядування в медичній сфері. При цьому відзначаємо, що протягом останнього часу ведеться дискусія щодо можливості запровадження національної аптечної палати – як органу професійного самоврядування фармацевтів, однак, враховуючи мету статті, ми зосередимося власне на медичній сфері.

Розвиток різних форм саморегулювання і професійного самоврядування та, як наслідок, передання частини функцій від держави до таких організацій є важливою складовою дебюрократизації економіки, лібералізації та розвитку демократичного суспільства через підвищення ролі громадських і професійних об'єднань. Запровадження саморегулювання та

професійного самоврядування в медичній сфері є вкрай важким завданням реформи системи охорони здоров'я, уході реалізації якої необхідно досягти балансу між інтересами медичної спільноти, дотриманням прав і свобод пацієнтів, забезпеченням виконання функцій та зобов'язань держави у сфері охорони здоров'я, інтересами суб'єктів господарювання (безумовно, враховуємо особливу роль системи охорони здоров'я, проте й зважаємо на значущість приватної медицини). Однак потрібно чітко розрізняти між саморегулювання та професійне самоврядування та знати, чим ці інститути відрізняються від сьогоденної діяльності громадських об'єднань у медичній сфері.

По-перше, очевидно, що основною ознакою саморегулівної організації є об'єднання суб'єктів господарської діяльності, виходячи зі спільного ринку послуг, або організації, що об'єднують суб'єктів професійної діяльності певного виду. Так, спільним ринком послуг фактично є господарська діяльність з медичної практики, ліцензійні умови провадження якої поширюються на всіх суб'єктів господарювання, незалежно від їх організаційно-правової форми та форми власності. Державні та комунальні заклади охорони здоров'я надають безкоштовну медичну допомогу, однак у той же час можуть надавати цілком оплатні медичні послуги. Не заглиблюючись у дискусію щодо співвідношення термінів медичної допомоги та медичної послуги, відзначимо, що державні та комунальні заклади охорони здоров'я цілком можуть бути суб'єктами саморегулівних організацій. Що ж до суб'єктів професійної діяльності певного виду, то до таких осіб сміливо можна віднести осіб, які мають відповідну спеціальну освіту – вищу медичну. Отже, саморегульовані організації створюються суб'єктами господарювання, а професійні самоврядні – відповідними професіоналами, фахівцями певної галузі.

Професійне самоврядування в медичній сфері розглядається як передбачена законом система управлінських взаємин між усіма представниками певної професії, покликана консолідувати зусилля представників певного фаху в стосунках з органами державної влади, із суспільством та між собою. Тобто законом надаються управлінські повноваження з метою успішного функціонування певної професії на користь усього суспільства [6].

По-друге, як слушно відзначає В. Пашков, саморегулювання передбачає наявність делегованих державою повноважень, що дозволяють певним фізичним чи юридичним особам установлювати норми професійної поведінки для своїх працівників [4]. По суті, саморегулювання – це передання частини компетенції, що зазвичай належить державним органам, учасникам певного ринку. При цьому зазначене незаперечує можливості делегування окремих регуляторних повноважень, що входять до компетенції органів державної виконавчої влади, створеним громадянами та колективами таких організацій професійним громадським об'єднанням. [4] Однак, на наше переконання,

якщо в саморегулюванні йде мова про делеговані повноваження, тобто саморегулівні організації замінюють державне регулювання тієї чи іншої сфери, то діяльність професійних самоврядних організацій спрямована на вироблення більш високих стандартів діяльності, ніж це передбачено в законодавстві, або іншими словами – установлюється державою. Тобто здійснюється доповнення, а не заміщення державного регулювання, хоча й припускається передання певних повноважень.

Однією з проблем, що стоїть на шляху розвитку саморегулювання та професійного самоврядування в Україні, є відсутність відповідного загального законодавчого акта, що б урегульовував питання діяльності саморегулівних організацій та професійного самоврядування в Україні. Спеціальні закони регулюють функціонування у сфері адвокатської аудиторської діяльності, нотаріату тощо. Діяльність же чинних саморегулівних організацій та професійного самоврядування в інших сферах здебільшого регулюється положеннями підзаконних нормативно-правових актів.

2014 року до Верховної Ради України було подано Проект Закону «Про лікарське самоврядування» [7], однак через два місяці його було відкликано. Детально не зупиняючись на положеннях цього законопроекту, лише відзначимо, що ним пропонувалося законодавче закріплення Українського лікарського товариства як недержавної некомерційної професійної організації, щоб об'єднувала всіх лікарів України з метою забезпечення реалізації завдань лікарського самоврядування.

Діяльність громадських об'єднань у медичній сфері. В Україні станом на червень 2015 року, за даними Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців та офіційного сайту Міністерства охорони здоров'я України, функціонує близько 169 громадських об'єднань, що об'єднують представників лікарських професій – хірургів, стоматологів, педіатрів, дерматовенерологів, судових медиків, неонатологів тощо. Основою для функціонування громадських об'єднань у медичній сфері є положення загального Закону України «Про громадські об'єднання» [8], що визначає правові та організаційні засади утворення, реєстрації, діяльності та припинення громадських об'єднань. Цей Закон не поширюється на відносини у сфері утворення, реєстрації, діяльності та припинення саморегулівних організацій та організацій, які здійснюють професійне самоврядування. Тобто, говорячи про чинні організації, асоціації, спілки, товариства в медичній сфері, ми говоримо про їх діяльність як громадських об'єднань, а не організацій саморегулювання чи професійного самоврядування.

Порівнюючи з організаціями, що здійснюють саморегулювання або професійне самоврядування, громадські об'єднання створюються та діють за іншими принципами – на підставі тільки загального законодавства, що дозволяє їх створення лише з ініціативи приватних осіб, і при цьому не мають будь-яких владних повноважень. Це не виключає того, що за певних умов громадське об'єднання може отримати певні

повноваження. Однак для здійснення цього громадському об'єднанню необхідно насамперед отримати статус організації саморегулювання чи професійного самоврядування.

Ключовим принципом утворення та діяльності громадських об'єднань є принцип добровільності, що передбачає право особи на вільну участь або неучасть у громадському об'єднанні, зокрема в його утворенні, вступі до такого об'єднання або припиненні членства (участі) в ньому [8, ч. 2, ст. 3]. Правовий же статус саморегулівних організацій та організацій професійного самоврядування засновано, як правило, на засадах обов'язкового членства, оскільки останнім делегується частина владних повноважень у медичній сфері, тобто не має бути лікарів чи медичних працівників, які б не підлягали такому регулюванню та контролю. Також не слід ототожнювати право громадян України, закріплене статтею 36 Конституції України, на об'єднання у громадські організації, з певним обов'язком особи, що є лікарем, перебувати у складі професійного об'єднання лікарів у разі запровадження цього інституту.

Досвід України засвідчує, що саморегулівні організації, які ґрунтуються на обов'язковому членстві, мають більш широкий перелік функцій, які вони виконують, порівняно з переліком функцій саморегулівних організацій, заснованих на добровільному членстві, що зумовлено специфікою діяльності цих організацій. Саморегулівні організації з обов'язковим членством виконують, крім іншого, важливу функцію, пов'язану «з допуском до професії» [5].

У більшості розвинених країн саме професійним об'єднанням делеговано повноваження щодо акредитації закладів охорони здоров'я, що практично передбачає більш високі стандарти, ніж зазначені в умовах ліцензування, а також атестації спеціалістів у межах кваліфікації, визначеної державою [4].Усесвітня медична асоціація (надалі – ВМА) – одна з провідних міжнародних неурядових організацій, що займається питаннями, inter alia, правового регулювання медичної діяльності, також неодноразово звертала увага на роль і значущість професійної лікарської автономії та саморегулювання [9]. Зокрема наголошується, що будь-яка система професійного саморегулювання має забезпечувати: а) якість медичної допомоги, що надається пацієнтам; б) компетенцію лікаря, що надає таку медичну допомогу; в) професійну поведінку лікаря. З метою забезпечення якості надання медичної допомоги пацієнтам лікар зобов'язаний брати активну участь у постійному професійному розвитку з метою вдосконалення та підтримання належного рівня їх клінічних знань, навичок і компетенції [10, para.5].

Незважаючи на суперечливі наявні законодавчі ініціативи, чи існують перспективи запровадження саморегулювання та професійного самоврядування в медичній сфері? Звісно що так. Позитивний зарубіжний досвід свідчить на значну користь від запровадження таких механізмів. Окрім цього чинне законодавство України у сфері охорони здоров'я вже містить базис для запровадження саморегулювання та професійного

самоврядування в медичній сфері. Так, до основних принципів охорони здоров'я в Україні, inter alia, належать: децентралізація державного управління, розвиток самоврядування закладів та самостійності працівників охорони здоров'я на правовій і договірній основі [11, ст. 4]. Чи здатне саморегулювання повністю або частково замінити державне регулювання в медичній сфері? Звісно, що повністю замінити державне регулювання неможливо. Тому мова може йти лише про певні додаткові важелі в регулюванні медичної діяльності на користь пацієнта і з урахуванням професійних прав медичних працівників, що будуть діяти поруч із державним регулюванням, або про часткове саморегулювання, професійне самоврядування медичного ринку. Загальноприйнятими можливостями для саморегуляції, професійного самоврядування є встановлення правил (у медичній сфері – насамперед медичних стандартів); питання контролю за їх дотриманням, питання притягнення до відповідальності за їх порушення. Саме на цих трьох аспектах і пропонуємо зосередити увагу та вважаємо їх базовими для розроблення нових законодавчих актів щодо саморегулювання, професійного самоврядування в медичній сфері.

На необхідності розроблення та впровадження ***стандартів у медичній сфері*** акцентує чимало лікарів, представників органів державної влади, науковців. Говорячи про стандарти в медичній сфері, неможливо не зазначити про положення статті 14-1 Основ законодавства України про охорону здоров'я. Відповідно до цих положень галузевими стандартами у сфері охорони здоров'я є стандарт медичної допомоги (медичний стандарт), клінічний протокол, табель матеріально-технічного оснащення, лікарський формуляр. При цьому зазначений перелік галузевих стандартів у сфері охорони здоров'я не є вичерпним і може включати також інші норми, правила та нормативи, передбачені законами, які регулюють діяльність у сфері охорони здоров'я. Відповідно до ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики та стандартів акредитації закладів охорони здоров'я останні мають затверджені у встановленому порядку локальні клінічні протоколи, що відповідають галузевим стандартам у сфері охорони здоров'я. Загалом в Україні відбувається поступове формування багаторівневої системи медичних стандартів [12, с. 296].

Проте, говорячи про можливості саморегулювання та професійного самоврядування, відзначаємо, що на сьогодні лише Міністерство охорони здоров'я України має повноваження з розроблення та затвердженнягалузевих стандартів у сфері охорони здоров'я. [11, ч.4, ст. 14-1].

Окрім цього ми переконані, що стандарти в медичній сфері, окрім власне галузевих стандартів у сфері охорони здоров'я, мають включати й етичні норми та принципи. Безумовно, ці стандарти, правила, положення, тощо зобов'язані виконуватися всіма членами такої організації. Окрім цього підкреслюємо, що ці стандарти мають установлювати вищі вимоги порівняно з державними

галузевими стандартами. Наприклад, відповідно до Статуту Американської асоціації хірургів «метою…є культивування та покращення науки та мистецтва хірургії, підвищення стандартів медичної професії та інших питань, які можуть стосуватися цієї сфери в рамках закону».

Стандарти у сфері охорони здоров'я спрямовано насамперед на забезпечення якості медичної допомоги. Якість медичної допомоги – одна з ключових проблем чинної системи охорони здоров'я [13]. Окрім цього якість медичної допомоги – основний критерій діяльності як окремого лікаря, закладу охорони здоров'я, так і всієї системи охорони здоров'я. Чимало фахівців сфери охорони здоров'я та державного управління відзначають прямий зв'язок між якістю медичної допомоги на всіх рівнях та інститутом саморегулювання вмедичній сфері [14]. Тому ***питання контролю в медичній сфері,*** і насамперед контролю за якістю медичної допомоги, потребує більш детального висвітлення. Відповідно до статті 7 Основ законодавства України про охорону здоров'я припускається здійснення державного і громадського контролю та нагляду у сфері охорони здоров'я [11, п. Г, ч. 1, ст. 7]. Поряд із тим стаття 22 Основ закріплює положення щодо лише державного контролю й нагляду у сфері охорони здоров'я.

Відповідно до затвердженого Міністерством охорони здоров'я України Порядку контролю якості медичної допомоги [15] якість медичної допомоги передбачає надання медичної допомоги та проведення інших заходів щодо організації надання закладами охорони здоров'я медичної допомоги відповідно до стандартів у сфері охорони здоров'я. Оцінювання якості медичної допомоги передбачає визначення відповідності наданої медичної допомоги встановленим стандартам у сфері охорони здоров'я. При цьому контроль якості надання медичної допомоги здійснюється шляхом застосування методів зовнішнього та внутрішнього контролю якості медичної допомоги, самооцінки медичних працівників, експертної оцінки, клінічного аудиту, моніторингу системи індикаторів якості, атестації/сертифікації відповідно до вимог чинного законодавства України та законодавства Європейського Союзу. Відповідно до мети цієї статті ми не можемо говорити про внутрішній контроль якості медичної допомоги. Говорячи про можливий контроль громадських об'єднань, відповідно до зазначеного нормативно-правового акту зовнішній контроль якості надання медичної допомоги здійснюється органами державної виконавчої влади в межах повноважень, визначених законодавством. Тобто фактично відсутні положення щодо можливості здійснення контролю громадськими об'єднаннями та/або саморегулівними організаціями чи організаціями професійного самоврядування.

Звертають на себе увагу положення абзацу 2 пункту 8 Порядку контролю якості медичної допомоги, відповідно до якого клініко-експертне оцінювання якості та обсягів медичної допомоги здійснюється шляхом експертизи клінічних питань діагностики, лікування та реабілітації

медичними радами закладів охорони здоров'я, клініко-експертними комісіями Міністерства охорони здоров'я України та/або управлінь охорони здоров'я. Так, відповідно до Наказу МОЗ України «Про організацію клініко-експертної оцінки якості медичної допомоги» [16, п. 4.4] до складу Клініко-експертної комісії Міністерства охорони здоров'я України входять представники професійних спілок, їх об'єднань у галузі охорони здоров'я, організацій роботодавців, їх об'єднань у галузі охорони здоров'я, громадських об'єднань лікарів – у кількості 25% від складу Клініко-експертної комісії.

Натомість до складу клініко-експертних комісій структурних підрозділів з питань охорони здоров'я обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій. [17, п.4.4] та медичних рад закладів охорони здоров'я [18, п. 5.4] від представників професійних спілок, їх об'єднань у галузі охорони здоров'я, організацій роботодавців, їх об'єднань у галузі охорони здоров'я, громадських об'єднань лікарів уже входить одна третина. При тому цікавою є й інша обставина, на яку звертає увагу І. Сенюта: склад клініко-експертних комісій виключно медичний, лише до роботи медичних рад можуть залучатися представники підприємств, установ, організацій немедичного профілю [19]. Вищенаведене дозволяє зробити висновки, що громадські об'єднання в медичній сфері можуть брати участь у контролі за якістю медичної допомоги через включення своїх представників до складу Клініко-експертної комісії МОЗ України та клініко-експертних комісій обласних державних адміністрацій.

Деякими дослідниками [20] вже підіймалося питання щодо існування так званого громадського контролю в медичній сфері. Зокрема під такою діяльністю розуміється діяльність громадських об'єднань, серед яких можна відзначити Всеукраїнську Раду захисту прав і безпеки пацієнтів, що об'єднує пацієнтів, які потребують захисту, громадські об'єднання та організації, створені для захисту інтересів своїх членів, групи самодопомоги; Всеукраїнську громадську організацію «Коаліція захисту прав осіб з інтелектуальною недостатністю», яка об'єднує 84 регіональні суб'єкти, що надають соціальні послуги особам з інтелектуальною недостатністю та їхнім родинам і представляють їхні інтереси тощо [20]. Слід відзначити, що переважна частина таких громадських об'єднань опікуються насамперед правами та інтересами пацієнтів.

Питання відповідальності. Основи законодавства України про охорону здоров'я містять загальну бланкетну норму:особи, винні в порушенні законодавства про охорону здоров'я, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законодавством [11, ст. 80]. Однак неодноразово різними авторами підкреслюється така теза: головне завдання лікарських асоціацій спрямовано на формування персональної відповідальності лікаря за свою діяльність перед професійною організацією/лікарським товариством (*по суті – перед саморегулівними організаціями чи*

організаціями професійного самоврядування– прим. авт.), що усвою чергу відповідає за нього перед пацієнтами і державою [21, с. 6; 22]. Саме такий зв'язок має змогу водночас задовольнити потреби пацієнта і захистити права медичних працівників, що особливо актуально для України.

Зважаючи на прогресивність такої тези, вважаємо за необхідне зробити декілька уточнень. Відповідно до персональної відповідальності лікарів їх професійна поведінка та діяльність завжди мають бути в рамках Кодексу етики, правил, стандартів. При цьому підстави та порядок притягнення винної особи мають бути чітко прописані в правилах саморегулівної організації чи організації професійного самоврядування. Притягнення до персональної відповідальності лікаря, як певна додаткова міра покарання, не звільнятиме останнього від відповідальності за чинним законодавством України. Що ж до відповідальності саморегулівних організацій та/або організацій професійного самоврядування перед суспільством і державою, то форми, підстави та порядок її застосування потребуватимуть подальших наукових досліджень.

Проведене дослідження дозволяє зробити висновок про те, що питання саморегулювання, професійного самоврядування, ураховуючи специфіку медичної сфери, залишається доволі дискусійним насамперед через відсутність загального Закону в цій сфері. Хоча підкреслено, що чинне законодавство України у сфері охорони здоров'я вже містить базис для запровадження саморегулювання та професійного самоврядування в медичній сфері. Наголошується, що саморегулювання чи професійне самоврядування має забезпечувати: а) якість медичної допомоги, що надається пацієнтам; б) компетенцію лікаря, що надає таку медичну допомогу; в) професійну поведінку лікаря. З огляду на позитивний зарубіжний досвід від запровадження таких механізмів, загальноприйнятими можливостями для саморегуляції, професійного самоврядування є встановлення правил, питання контролю за їх дотриманням, питання притягнення до відповідальності за їх порушення.

Список використаних джерел:

1. Гладун З. С. Державна політика охорони здоров'я в Україні (адміністративно-правові проблеми формування і реалізації) : монографія / З. С. Гладун. – Тернопіль: Економічна думка, 2005. – 460 с.

2. Гревцова Р. Ю. деякі питання законодавчого забезпечення розвитку охорони здоров'я в Україні / Гревцова Р. Ю.// Часопис Академії адвокатури України. – 2013. – Т. 6. – № . 2 (19) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://e-pub.aau.edu.ua/index.php/chasopys/article/viewFile/32/29

3. Лещенко В. В. Громадські лікарські організації як суб'єкти формування та реалізації державної політики України в галузі охорони здоров'я : дис…на здобуття наук.ступ.канд.наук з держ.упр.: 25.00.02 / В. В. Лещенко; Національна академія державного управління при Президентові України. – К., 2009. – 162 с.

4. Пашков В. М. Ринкове саморегулювання господарських відносин у сфері охорони здоров'я / В. М. Пашков // Аптека. – 2009. – № 682 (11) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.apteka.ua/article/8153

5. Пашков В. М. Чи бути в Україні фармацевтичному самоврядуванню? / В. М. Пашков // Аптека. – 2015. – № 991 (20) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.apteka.ua/article/333040

6. Надюк З. О. Поєднання механізмів державного управління і лікарського самоврядування на ринку медичних послуг в Україні / Надюк З. О. //Державне будівництво. – 2008. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/DeBu_2008_2_25.pdf

7. Проект Закону про лікарське самоврядування: Реєстр.номер 5124 від 01.10.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52254

8. Про громадські об'єднання: Закон України № 4572-VI від 22.03.2012 // Офіційний вісник України. – 2012 р. – № 30 д 27.04.2012, стор. 26, стаття 1097, код акта 61211/2012

9. WMA Declaration of Madrid on Professional Autonomy and Self-Regulation: Adopted by the 39th World Medical Assembly, Madrid, Spain, October 1987, editorially revised at the 170th Council Session, Divonne-les-Bains, France, May 2005 and rescinded and archived by the WMA General Assembly, New Delhi, India, October 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.wma.net/en/30publications/10policies/20archives/a21/ WMA Declaration of Madrid on Professionally-led Regulation:Adopted by the 60th WMA General Assembly, New Delhi, India, October 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.wma.net/en/30publications/10policies/r4/

10. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19 листопада 1992 № 2801-XII (із змінами) / Голос України від 15.12.1992.

11. Рогова О. Г. Державна політика стандартизації в системі охорони здоров'я в Україні / Рогова О. Г. // Актуальні проблеми державного управління. – 2014. – № . 2. – С. 295-301.

12. Квіташвілі О. На шляху до європейської системи охорони здоров'я: презентація для Національної Ради Реформ 28 квітня 2015 року / О. Квіташвілі [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.slideshare.net/MinistryOfHealthOfUkraine/ss-47520224

13. Ануфриев С. А. Первые шаги на пути к саморегулированию в российском здравоохранении / С. А. Ануфриев // Вестник Росздравнадзора. – 2010. – № 1. – С. 38-39.

14. Про порядок контролю якості медичної допомоги: Наказ Міністерства охорони здоров'я України № 752 від 28.09.2012 // Офіційний вісник України. – 2012 р. – № 94 від 17.12.2012, стор. 31, стаття 3830, код акта 64719/2012

15. Положення про клініко-експертну комісію Міністерства охорони здоров'я України: Затверджене Наказом МОЗ України № 693 від 06.08.2013 // Офіційний вісник України. – 2013 р. – № 80 від 25.10.2013, стор. 225, стаття 2986, код акта 69250/2013

16. Положення про клініко-експертну комісію Міністерства охорони здоров'я Автономної Республіки Крим, структурних підрозділів з питань охорони здоров'я обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій: Затверджене Наказом МОЗ України № 693 від 06.08.2013 // Офіційний вісник України. – 2013 р. – № 80 від 25.10.2013, стор. 225, стаття 2986, код акта 69250/2013

17. Положення про медичну раду закладу охорони здоров'я: Затверджене Наказом МОЗ України № 693 від 06.08.2013 // Офіційний вісник України. – 2013 р. – № 80 від 25.10.2013, стор. 225, стаття 2986, код акта 69250/2013

18. Сенюта І. Я. Контроль якості медичної допомоги: новели нормативного

регулювання / Сенюта І. Я. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.umj.com.ua/article/68292/kontrol-yakosti-medichnoi-dopomogi-noveli-normativnogo-regulyuvannya

19. Семигіна Т. Громадський контроль як механізм попередження порушень у сфері охорони здоров'я / Т. Семигіна // Віче. – 2009. – № .19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.viche.info/journal/1667/

20. Знаменська Т. К. Асоціація неонатологів України / Знаменська Т. К. // Неонатологія, хірургія та перинатальна медицина. – 2014. – Т. 4. – № 3 (13). – С. 6-10.

21. Карпук В. Чи потрібне нам лікарське самоврядування / Карпук В., Мусій О. // Голос України. – 2008. – № 347 (4347) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.golos.com.ua/section/11647995999.html

Демченко І. С. Проблеми саморегулювання, професійного самоуправління та діяльності громадських об'єднань у медичній сфері

У статті розглядаються проблеми саморегулювання, професійного самоврядування та діяльності громадських об'єднань у медичній сфері. Досліджується інститут саморегулювання, професійного самоврядування та можливості його запровадження в медичній сфері. Розглядаються окремі питання діяльності громадських об'єднань. Доводиться значущість і роль правил поведінки (професійних стандартів) для забезпечення якості медичної допомоги. Розглядаються особливості контролю громадських об'єднань за якістю медичної допомоги та окремі питання відповідальності у цій сфері.

Ключові слова: саморегулювання, професійне самоврядування, громадські об'єднання, охорона здоров'я.

Демченко И. С. Проблемы саморегулирования, профессионального самоуправления и деятельности общественных объединений в медицинской сфере

В статье рассматриваются проблемы саморегулирования, профессионального самоуправления и деятельности общественных объединений в медицинской сфере. Исследуется институт саморегулирования, профессионального самоуправления и возможности его внедрения в медицинскую сферу. Рассматриваются отдельные вопросы деятельности общественных объединений. Доказывается значимость и роль правил поведения (профессиональных стандартов) в обеспечении качества медицинской помощи. Рассматриваются особенности контроля общественных организаций за качеством медицинской помощи и отдельные вопросы ответственности.

Ключевые слова: саморегулирование, профессиональное самоуправление, общественные объединения, охрана здоровья.

Стаття надійшла до друку 29 липня 2015 р.

УДК 35.08:331.108.47 (477)

РОТАЦІЯ ТА ОДНОРІВНЕВЕ ПЕРЕМІЩЕННЯ ОСОБОВОГО СКЛАДУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОРГАНІВ МИТНОГО СПРЯМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА

Fedotov A. P. Rotation and single-level displacement of personnel of regional customs direction of the State Fiscal Service of Ukraine: theory and practice

The article investigates the theoretical and practical bases of the use of rotation and the single-level displacement to the personnel customs as the territorial bodies of the customs directivity of State Fiscal Service of Ukraine. The views of scientists on staff rotation of public servants have been analyzed.
It is proved that the single-level displacement of personnel of Customs of State Fiscal Service of Ukraine is similar to single-level rotation of personnel of Customs of State Fiscal Service of Ukraine. Attention is focused on the fact that the planned and well thought-out rotation and single-level displacement is not applied in practice of official transfer of personnel of Customs of State Fiscal Service of Ukraine.
Changes to the current legislation on personnel rotation in sphere of the customs are proposed.

Key words: rotation, single-level displacement, civil servant, corruption, labor collective, Customs, State Fiscal Service of Ukraine.

Федотов Олексій Павлович,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри морського та митного права Національного університету «Одеська юридична академія»

Без перебільшення можна сказати, що сьогодні вся публічність у країні сходиться на звільненні з посад чи виході у відставку одних очільників Державної фіскальної служби України (далі – ДФС) і призначенні інших [1; 2; 3; 4; 5; 6]. У перервах між двома цими дійствами відбувається ще й обрання осіб, на яких тимчасово покладається виконання обов'язків керманичів ДФС [7]. Не дивно, що одним із наслідків таких кроків є кадровий хаос і звичайна компанійщина на місцях, що охоплює територіальні органи митного спрямування ДФС одразу після призначення Урядом на посаду голови ДФС чергового меритократа. На жаль, українська система координат не надає сьогодні змоги наочно та прозоро спостерігати за реалізацією державної митної політики у сфері державної митної справи через постійну кадрову турбулентність, оскільки заміна одних очільників та керівників вищої ланки системи ДФС іншими одразу спричиняє зміну

всього керівного складу територіальних органів ДФС. Така політика є контраверсійною та не може призвести до суттєвих позитивних зрушень у діяльності митниць ДФС, що реалізують повноваження ДФС на місцях. Виходячи з цього, досить актуальним на сьогодні є висвітлення питань застосування планової ротації та однорівневого переміщення особового складу територіальних органів митного спрямування ДФС, адже структурні перетворення, які відбуваються сьогодні у сфері державної митної справи, потребують нових підходів до вивчення проблем забезпечення фіскальних органів висококваліфікованими фахівцями з митних питань.

Ротація кадрів та однорівневе переміщення особового складу є предметом досліджень представників різних галузей наукових знань, зокрема адміністративного права, трудового права, теорії управління. Дослідженням цих питань займались такі вчені, як В. Авер'янов, О. Бандурка, Д. Бахрах, Ю. Битяк, Л. Біла-Тіунова, Є. Додін, О. Боднарчук, І. Калєтнік, С. Ківалов, Б. Кормич, О. Ноздрачов, І. Олійник, А. Пилипенко, О. Харченко та ін. При цьому слід відзначити особливу роль у дослідженні зазначеного питання вітчизняних науковців у галузі трудового права – В. Венедіктова, І. Зуба, І. Ішиної, К. Мельника, В. Ротаня, О. Соніна, В. Щербини. Отже, з упевненістю можна стверджувати, що ротація кадрів є питанням достатньо дослідженим у правовій науці. Проте з боку науковців особливої уваги до проблем періодичного переведення у вигляді ротації та однорівневого переміщення особового складу територіальних органів митного спрямування ДФС поки ще не приділялося. А отже, комплексні дослідження зазначеного питання залишаються важливими й актуальними в умовах реформування функціональної структури та модернізації діяльності митниць ДФС України.

Зазначену статтю спрямовано на дослідження особливостей застосування ротації та однорівневого переміщення особового складу територіальних органів митного спрямування ДФС. Відповідно до означеної мети вирішуються такі завдання: аналіз нормативно-правових актів, які регулюють питання застосування ротації та однорівневого переміщення особового складу територіальних органів митного спрямування ДФС; дослідження і висвітлення ротації та однорівневого переміщення особового складу територіальних органів митного спрямування ДФС як елементу дійового механізму вдосконалення кадрового потенціалу територіальних органів митного спрямування ДФС; надання пропозицій щодо вдосконалення законодавства та його спрямованості на побудову злагодженої та дієвої кадрової політики й підвищення ефективності діяльності територіальних органів митного спрямування ДФС.

Відправною точкою запровадження ротації та однорівневого переміщення посадових осіб усистемі центральних органів виконавчої влади України стали Концепція боротьби з корупцією на 1998–2005 роки, затверджена Указом Президента України від 24.04.1998 р. № 367/98

(далі – Концепція № 367/98) і Стратегія реформування системи державної служби в Україні, затверджена Указом Президента України від 14.04.2000 р. № 599/20000 (далі – Стратегія № 599/20000) [8; 9].

Концепція № 367/98 вказувала на відсутність у кадровій політиці порядку періодичної ротації, однорівневого переміщення службовців, що сприяє у свою чергу поширеності випадків заміщення посад службовців не на підставі їхніх ділових і моральних якостей, а через знайомство за колишньою роботою, особисту відданість, близькість політичних уподобань тощо [8, розділ II].

Одним із численних невідкладних заходів щодо подолання корупції та створення дійсно непохитної системи забезпечення боротьби з нею, передбачених Концепцією № 367/98, було визначення порядку періодичної ротації та однорівневого переміщення державних службовців за визначеним переліком посад, а також інших відповідальних працівників управлінських ланок [8, розділ VI].

У свою чергу в Стратегії № 599/20000 було зроблено акцент на посиленні активізації роботи щодо запобігання випадкам корупції та іншим правопорушенням шляхом запровадження періодичної ротації кадрів на окремих посадах [9].

Важливість періодичної ротації та однорівневого переміщення простежувалась у Посланні Президента України Л. Кучми до Верховної Ради України «Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000–2004 роки» (далі – Послання Президента) [10]. Одним із ключових завдань, визначених у Посланні, було істотне оновлення управлінського персоналу та залучення до системи управління всіх рівнів висококваліфікованих фахівців нової генерації, що зможе запобігти непрофесіоналізму та некомпетентності у формуванні кадрового потенціалу [10, абз. 19]. На виконання цього завдання, сформованого Посланням Президента, Урядом було затверджено Концепцію ротації кадрів на окремих посадах державних службовців (далі – Концепція № 144-р) [11], ключовою тезою якої стало запровадження ротації як періодичного переміщення працівників як по вертикалі, так і по горизонталі [11, абз. 3]. Крім того Концепцією № 144-р було передбачено, що ротація кадрів державних службовців має здійснюватися відповідно до законодавства шляхом переведення по службі в одному державному органі, переведення до іншого державного органу чи в іншу місцевість за згодою працівника [11, абз. 9].

Однак, на жаль, про однорівневе переміщення працівників у Концепції № 144-р не згадується. У зв'язку з цим можна стверджувати, що Концепція об'єднує ці два поняття, що підтверджується тим, що Концепція окремо наголошує: переведення на іншу роботу за згодою працівника передбачено ст. 32 Кодексу законів про працю України (далі – КЗпПУ), а гарантії та компенсації при переїзді на роботу в іншу місцевість визначено ст. 120 КЗпПУ [11, абз. 10]. Тобто Концепція № 144-р підводить нас до того, що поняття «ротація», яка у вищенаведеному спеціальному законодавстві різної

юридичної сили є за своєю правовою сутністю «переміщенням», застосовується для позначення тих явищ, які в КЗпПУ визначаються як «переведення». Отже, простежується певна суміжність правових інститутів.

В. Ротань, І. Зуб, О. Сонін зазначають, що переведення – це таке переміщення працівника, під часякого змінюється виконувана робота (спеціальність, кваліфікація чи посада), підприємство (установа, організація) або місцевість, де працівник раніше працював. Переведення на іншу постійну роботу (на інше підприємство, в установу, організацію), в іншу місцевість припускається лише за згодою працівника. Це стосується і випадків просування по службі, призначення на вищу посаду, переведення на більш кваліфіковану роботу [12, с. 140].

Обов'язково слід зазначити, що всі передбачені Концепцією № 144-р новели щодо змін відповідних законодавчих актів України з питань державної служби та боротьби з корупцією (на той час), з приводу доповнення їх положеннями про періодичну ротацію кадрів на окремих посадах державних службовців так і залишились формальними, що свідчить про пряму нереалізованість Концепції [11, абз. 14].

Якщо аналізувати ситуацію, яка склалася на рівні центральних органів виконавчої влади України (говорити зокрема будемо про державні інституції митного спрямування – Державну митну службу України (далі – ДМСУ), Міністерство доходів і зборів України (далі – Міндоходів), ДФС), то ситуація тут була дещо кращою. Так, на виконання норм Концепції № 144-р ДМСУ розробила 2004 року декілька проектів положень про проведення ротації особового складу [13]. Але далі цього кроку ДМСУ так і не пішла. Проекти так і залишились проектами. На жаль, навіть у Кадровій стратегії Міндоходів на 2013–2018 рр. про ротацію або про однорівневе переміщення не було жодного слова [14]. Це підтверджує той факт, що ротація та однорівневе переміщення є виключно профілактичними заходами протидії корупційним діянням. При цьому в жодному законодавчому акті України з питань проходження публічної служби та протидії корупції, які було прийнято впродовж останніх двадцяти чотирьох років, про такі заходи не говориться [15].

Якщо з нормативно-правовою складовою в цьому питанні більш-менш зрозуміло, то в науковій літературі існують різні підходи щодо сутності, правової природи та співвідношення таких понять, як «ротація», «переведення» та «однорівневе переміщення», зокрема наприклад в аналізі спеціальних норм, які закріплюють різновиди змін трудових правовідносин службовців правоохоронних і контрольних органів.

Так, К. Мельник слушно відзначає, що у спеціальному законодавстві категорія «переміщення» застосовується для позначення тих явищ, які в загальному трудовому законодавстві визначаються як «переведення». При цьому вчений зокрема досліджує такий специфічний різновид переведення службовців правоохоронних органів, як ротація кадрів, під якою пропонує розуміти планове

переведення службовців правоохоронних органів з посад, які вони займають, на інші (з урахуванням їх професійної підготовки та спеціалізації) у межах цього ж органу на визначений строк (до п'яти років) з метою підвищення ефективності функціонування правоохоронного органу, а також боротьби з корупцією. Після закінчення визначеного строку службовці направляються для проходження служби на інші посади або їм надається попередня посада [16, с. 19].

У дослідженні системи правових та організаційних методів формування й підвищення ефективності функціонування персоналу митних органів України А. Пилипенко робить висновок, що важливим засобом забезпечення ефективності функціонування персоналу є його розстановка – обґрунтоване раціональне розподілення працівників за структурними підрозділами й посадами відповідно до необхідного рівня та профілю підготовки, досвіду роботи, ділових, психофізіологічних і соціально-психологічних якостей особи з метою забезпечення максимальної ефективності праці. Дослідник визначає два види розстановки персоналу: призначення на посаду новоприйнятих працівників; переміщення персоналу, ротацію та висунення. При цьому він розвиває думку про те, що з метою вдосконалення процесу розстановки персоналу доцільно розробляти та оприлюднювати моделі посад, які мають містити перелік функціональних обов'язків і вимог, що висуваються до особи відповідною посадою [17, с. 12].

Інші наукові погляди в загальній своїй сутності йдуть в основному фарватері ідей з приводу цього питання (наприклад, у колективі вчених під керівництвом І. Калєтніка [18]).

На підставі аналізу наведених нормативних актів і наукових поглядів можна дійти висновку, що ротація кадрів та однорівневе переміщення за своєю сутністю є складовими механізму управління особовим складом територіальних органів митного спрямування ДФС (так би мовити, заходом зі стимулювання, спонукання особового складу до чину) та службовою кар'єрою їх співробітників. Тому ротація та однорівневе переміщення мають бути глибоко продуманими, оскільки переведення посадових осіб митниць ДФС є важливою складовою загальної системи розвитку кадрів, де переміщення державних службовців (працівників) має індивідуальний характер, планується заздалегідь і сприяє виконанню службових завдань.

Обов'язково слід відзначити, що основою в доборі та розстановці кадрів територіальних органів митного спрямування ДФС, здійсненні контролю за їх використанням відповідно до фаху (спеціальності), кваліфікації, досвіду роботи є Довідник кваліфікаційних характеристик посадових осіб та працівників митної служби України (далі – Довідник). Довідник є документом, який установлює вимоги до змісту професійної діяльності та кваліфікації працівників митниць ДФС і покликаний сприяти правильному вирішенню питань перерозподілу праці між ними, забезпечувати єдність у визначенні їх посадових обов'язків, повноважень і кваліфікаційних вимог, які висуваються до працівників митниць

ДФС [19]. Тобто періодична ротація та однорівневе переміщення державних службовців (працівників) митниць ДФС мають здійснюватися відповідно до рекомендованих матеріалів щодо класифікацій та здатності (компетенції) посад, які мають бути використані при переведенні державних службовців (працівників) митниць ДФС на подібні вакантні посади за структурою митниці ДФС. Однак відповідного довідника посадових осіб та працівників ДФС ще не затверджено і не введено в дію наказом ДФС.

Оскільки до територіальних органів митного спрямування ДФС належать митниці ДФС та їх структури (які за організаційно-штатною складовою є підрозділами, що складають адміністрацію, апарат митниці ДФС та відокремлені структурні підрозділи, як-от митні пости та відділи митного оформлення) [20], ротація передбачає переміщення посадових осіб митниць ДФС по горизонталі та вертикалі. Таке переміщення здійснюється з метою підвищення кваліфікації посадових осіб митниць ДФС, професійного та загальноосвітнього рівня підготовки, створення умов для просування по структурах територіальних органів митного спрямування ДФС, а також для запобігання фактам корумпованості особового складу митниць ДФС.

Отже, ротація – це переведення державних службовців (працівників), які займають посади керівників та спеціалістів у територіальному органі митного спрямування ДФС, по горизонталі (на подібну посаду) або по вертикалі (на посаду вищого рівня), за структурою (до іншого структурного підрозділу) цього територіального органу ДФС, з метою підвищення їх кваліфікації, професійного рівня та упередження протиправної діяльності особового складу, запобігання проявам корупції, оздоровлення морально-психологічного клімату, забезпечення результативної та стабільної діяльності структурних підрозділів митниці ДФС.

Ротація по горизонталі є однорівневим переміщенням, яке може здійснюватися за декількома варіантами (на прикладі Одеської митниці ДФС):

Слід зазначити також, що ротація по горизонталі можлива і за територіальною мережею органів митного спрямування ДФС– тобто переведення державних службовців (працівників) на аналогічну посаду з однієї митниці ДФС до іншої. При цьому враховуються гарантії та компенсації при переїзді на роботу в іншу місцевість у зв'язку з ротацією, як-то: положення ст. 12 Закону України «Про оплату праці» [21], ст. 32 та ст. 120 КЗпПУ [22].

До речі, колектив учених (В. Ротань, І. Зуб, О. Сонін) слушно аналізує прогалини законодавства в питаннях розуміння «іншої місцевості» при переведенні (направленні) працівника на іншу роботу (спеціальність, кваліфікацію, посаду) до іншого населеного пункту [12, с. 140–141].

Ротація за територіальною мережею органів митного спрямування ДФС:

варіант четвертий

варіант перший

варіант другий

Ротація по вертикалі – це засіб формування дієвого кадрового резерву, найбільш дієвий і результативний засіб планування службової кар'єри державних службовців (працівників) з боку керівництва особовим складом митниць ДФС та їх апарату по роботі з персоналом. Ротація по вертикалі є виключним переміщенням на вищі посади в межах одного територіального органу митного спрямування ДФС, яке може проводитися за декількома варіантами:

Переміщення державних службовців (працівників) на вищі посади в територіальних органах митного спрямування ДФС можливе лише за умови врахування їх індивідуальних здібностей, професійної та загальноосвітньої підготовки, результатів праці, оптимального поєднання інтересів митниці ДФС і державних службовців (працівників). Це має бути тісно пов'язано з проведенням щорічного оцінювання діяльності державних службовців (працівників), їх атестацією, навчанням, формуванням і використанням кадрового резерву. Крім того при переміщенні державних службовців (працівників) на вищі посади, на нашу думку, ще однією умовою має стати дотримання відповідних термінів перебування державного службовця (працівника) на попередній посаді, що визначається ступенем засвоєння ним нових посадових обов'язків і перебування в резерві на висування на вищі посади.

Кар'єрне зростання державного службовця (працівника) може відбуватися лише в рамках однієї митниці ДФС, тобто посадова особа митниці ДФС під час своєї трудової діяльності проходить усі етапи професійного становлення (навчання, працевлаштування, оформлення трудового договору, різноманітні фази професійного та кар'єрного зростання, вихід на пенсію) в одному трудовому колективі митниці ДФС.

Тобто ротація особового складу територіальних органів митного спрямування ДФС застосовується в разі:

– необхідності стабілізації та поліпшення роботи особового складу митниці ДФС, спрямованої на виконання поставлених перед терито-

ріальними органами митного спрямування ДФС завдань з реалізації державної політики у сфері державної митної справи;

– необхідності оздоровлення кадрової обстановки в митниці ДФС, спрямованої на уникнення протиправної діяльності особового складу митниці ДФС, профілактики корупції.

Отже, ротація для такого традиційно корумпованого середовища, як територіальні органи митного спрямування ДФС, була б передусім заходом профілактики та запобігання корупції та іншим порушенням службової та виконавської дисципліни серед особового складу митниць ДФС.

Однорівневе переміщення – це планове тимчасове переміщення (на термін не більше одного місяця) посадової особи територіального органу митного спрямування ДФС до іншого його структурного підрозділу зі збереженням посади, з метою підвищення його кваліфікації, професійного рівня, надання практичної та методичної допомоги співробітникам, обміну передовим досвідом.

Отже, однорівневе переміщення до посадової особи митниці ДФС застосовується у разі:

– необхідності надання практичної та методичної допомоги державним службовцям (працівникам) структурного підрозділу митниці ДФС, до якого його переміщено;

– необхідності залучення до розробки правового інструментарію з питань державної митної справи в іншому структурному підрозділі митниці ДФС;

– отримання незадовільних показників за результатами проведення щорічного оцінювання службової та виконавської діяльності державного службовця (працівника) територіального органу митного спрямування ДФС і визначення необхідності набуття ним професійного досвіду;

– необхідності оздоровлення кадрової обстановки серед особового складу митниці ДФС, спрямованого на уникнення протиправної діяльності в територіальному органі митного спрямування ДФС, профілактику корупції.

Однорівневе переміщення особового складу митниць ДФС за незначними розбіжностями подібне до однорівневої ротації особового складу митниць ДФС.

Однорівнева ротація – це механічне переміщення особового складу територіального органу митного спрямування ДФС у межах ідентичної спеціальності, кваліфікації чи посади. Проводиться вона з метою визначення рівня професійної та загальноосвітньої підготовки, що дозволяє всебічно розкрити кадровий потенціал, вивчити особовий склад щодо фаховості з метою залучення до резерву на вищі посади в територіальному органі митного спрямування ДФС. Передусім однорівнева ротація спрямовується на запобігання протиправній діяльності особового складу митниці ДФС, профілактиці корупційних діянь. Теоретично ефективність такої ротації має простежуватися протягом перших п’яти років роботи державного службовця (працівника) митниці ДФС, коли він досяг високого ступеня професіоналізму та підготовлений психологічно до кар’єрного зростання.

Обов'язково зауважимо, що застосування до державного службовця (працівника) митниці ДФС ротації або однорівневого переміщення можливе лише в разі наявності вакантної посади в митниці ДФС, на яку планується переведення державного службовця (працівника), або одночасного переведення двох чи декількох державних службовців (працівників) на посади одного рівня.

Безпосередньо керівництво й контроль за організацією ротації та однорівневого переміщення особового складу територіальних органів митного спрямування ДФС має здійснювати їх керівництво відповідно до своїх повноважень: начальник митниці ДФС, перший заступник начальника митниці ДФС, заступники начальника митниці ДФС за відповідними напрямками роботи, оскільки процеси щодо зміни трудових правовідносин посадових осіб митниць ДФС є важливою складовою загального управління кадровим потенціалом територіальних органів митного спрямування ДФС.

Наприклад, термін проведення однорівневого переміщення має визначатися наказом по митниці ДФС, який готує відділ персоналу, і не має бути більше одного місяця. У разі застосування однорівневого переміщення за державним службовцем (працівником) зберігається його посада, а що до нього застосовується режим роботи того структурного підрозділу митниці ДФС, до якого його переміщено. Під час виконання обов'язків у структурному підрозділі митниці ДФС, до якого переміщено державного службовця (працівника), він відсторонюється від виконання обов'язків у тому структурному підрозділі, в якому фактично працює. Після завершення терміну однорівневого переміщення керівник структурного підрозділу митниці ДФС, до якого було направлено державного службовця (працівника), надає письмовий відгук про результати такого переміщення.

Як і у випадку з ротацією, однорівневе переміщення державного службовця (працівника) структурами територіального органу митного спрямування ДФС має здійснюватися з урахуванням його індивідуальних здібностей, професійної підготовки та реальних показників роботи, оптимального поєднання інтересів територіальних органів митного спрямування ДФС і державного службовця (працівника), що обіймає відповідну посаду в цьому територіальному органі ДФС.

Більшість негативних і проблемних проявів у ротаційному механізмі та порядку однорівневого переміщення простежуються передусім у тому, що часте періодичне переміщення особового складу митниць ДФС може призводити до дестабілізаційних процесів у трудовому колективі, високої плинності кадрів, зниження авторитету керівника, а в кінцевому результаті – призвести до зниження трудових показників і загального іміджу ДФС.

Слід ураховувати і той факт, що невдале переміщення державних службовців (працівників) митниць ДФС призводить до втрати перспектив оновлення трудового колективу, руйнує позитивні напрацювання. Проведена таким чином ротація або

однорівневе переміщення втрачає будь-який зміст і відіграє цілком негативну та деструктивну роль.

Отже, кадрова політика територіальних органів митного спрямування ДФС свідчить про те, що планова та глибоко продумана ротація й однорівневе переміщення не застосовується в практиці посадового переведення особового складу митниць ДФС. Це пов'язано передусім з безкінечними, цілком затягнутими у просторі та часі ліквідаційними та реорганізаційними процесами, які розпочалися в системах ДМСУ з 2012 р., продовжилися в 2012–2014 рр. у Міндоходів, а потім розпочались у ДФС у 2014–2015 рр. та існують до сьогодні. Неможливо в такій ситуації, коли змінюється вся організаційно-штатна структура не тільки митниць, а й усієї вертикалі та горизонталі центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної митної справи, належним чином провести кадрові зміни. Це означає не лише зміну таблички з назвою адміністративного будинку митниці ДФС (центру управління територіального органу митного спрямування ДФС у відповідному регіоні / області України), керуючись при цьому рекомендаціями щодо оформлення елементів фірмового стилю митниць ДФС України та її структурних підрозділів [22]. Це важка, кропітка організаційна та правова робота, що супроводжується плинністю кадрів і потребує наполегливих зусиль. Як у такому разі об'єктивно правильно та зважено забезпечити раціональне використання кадрового потенціалу митниць ДФС, не кажучи вже про достатню наявність вакантних посад у митницях ДФС, на які планується переведення державного службовця (працівника) або одночасне переведення п'ятдесяти – сімдесяти державних службовців (працівників) на посади одного рівня?

Відзначаючи це, ми не пропонуємо оптимізувати диференційовану послідовність від призначення до вивільнення особового складу митниць ДФС і бавитися в подальшу мікрію розвитку на предмет розроблення та подальшого впровадження такого «негайно-необхідного» порядку періодичної ротації та однорівневого переміщення особового складу всієї ДФС або окремих її територіальних органів митного спрямування. Такий проект завжди буде критично недосконалим. Не тому, що його буде погано написано, не тому, що ці питання регулюються ст. ст. 32 та 120 КЗпПУ [23] й іншим трудовим законодавством України. А тому, що законодавчо правильна реалізація такого проекту, з додержанням усіх правових вимог, є нездійсненним завданням, оскільки провести такий процес прозоро, непохитно, без штучного суб'єктивізму й формалізму, не поділяючи особовий склад на «своїх» та «чужих», не розмежовуючи посади «на хлібні» та «нехлібні», без отримання цінних вказівок «згори», не займаючись переділом сфер впливу тієї чи іншої митниці ДФС, без матеріальної «зацікавленості» та «мотивувань матеріального характеру» практично неможливо.

Ведучи мову про прогресивність реформ у сфері державної митної справи, вкотре маємо їх відтермінування.

Терміни, що були відведені 15 травня 2015 р. Прем'єр-Міністром України черговому (новому) очільнику ДФС, поступово будуть добігати кінця.

Про ситуацію, яка склалася, знають й у керівництві територіальних органів митного спрямування ДФС. У жодному організаційно-розпорядчому акті митниць ДФС, що стосується питань зміни трудових правовідносин посадових осіб (працівників), немає жодних згадувань або посилань на правові норми, що регулюють періодичну ротацію чиоднорівневе переміщення. А все тому, що їх просто немає.

Періодичні переведення посадових осіб (працівників) на іншу роботу структурами територіальних органів митного спрямування ДФС відбувається таким чином: керівники митниць ДФС відповідно до протоколу засідання в голови ДФС (на підставі цього протоколу!) доводять до особового складу митниць ДФС розпорядження про проведення співбесіди з державними службовцями (працівниками) митниць ДФС щодо проходження ними публічної служби в територіальних органах митного спрямування ДФС. Це розпорядження (щодо проведення співбесіди з особовим складом митниці ДФС) видається за підписом першого заступника митниці ДФС. Потім керівникам структурних підрозділів митниць ДФС (негласно) надається пропозиція щодо підготовки та подальшого надання комісії, яка проводить співбесіду, списків підлеглих керівникам структурних підрозділів осіб, яких може бути переведено (без згоди та попереднього повідомлення таких підлеглих осіб, які потім, звичайно, розпишуться в наказі митниці ДФС про їх переведення до інших структур митниці ДФС).

Отож завжди потрібно пам'ятати стару приказку: «Незамінних немає, є незамінені». А для цього ротація чи однорівневе переміщення зовсім не потрібні, у зв'язку з чим жодного правового сенсу в періодичній ротації та однорівневому переміщенні особового складу митниць ДФС на сьогодні, на жаль, немає.

Список використаних джерел:

1. Про звільнення Хоменка В. П. з посади першого заступника Голови Державної фіскальної служби України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 березня 2015 р. № 233-р // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 54. – С. 4.

2. Про звільнення Макаренка А. В. з посади заступника Голови Державної фіскальної служби України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 березня 2015 р. № 234-р // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 54. – С. 4.

3. Про відставку Білоуса І. О. : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 березня 2015 р. № 232-р // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 54. – С. 4.

4. Про призначення Насірова Р. М. Головою Державної фіскальної служби України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 05 травня 2015 р. № 424-р // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 80. – С. 9.

5. Про призначення Білана С. В. першим заступником Голови Державної фіскальної служби України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 05 травня 2015 р. № 425-р // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 80. – С. 9.

6. Про призначення Лікарчука К. І. заступником Голови Державної фіскальної служби України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 05 травня 2015 р.

№ 426-р // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 80. – с. 9.

7. Про тимчасове покладення виконання обов'язків Голови Державної фіскальної служби України на Мокляка М. В. : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 березня 2015 р. № 235-р // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 54. – С. 4.

8. Про Концепцію боротьби з корупцією на 1998–2005 роки: Указ Президента України від 24 квітня 1998 р. № 367/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 17. – Ст. 621.

9. Про стратегію реформування системи державної служби в Україні: Указ Президента України від 14 квітня 2000 р. № 599/20000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 16. – Ст. 665.

10. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000–2004 рр. «Україна: поступ у XXI століття»: Стратегія від 23 лютого 2000 р. № 276а/2000 // Урядовий кур'єр. – 2000. – № 16. – С. 5–12.

11. Про затвердження Концепції ротації кадрів на окремих посадах державних службовців: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 березня 2002 р. № 144-р // Офіційний вісник України. – 2002. – № 12. – Ст. 606.

12. Ротань В. Г. Науково-практичний коментар законодавства України про працю / В. Г. Ротань, І. В. Зуб, О. Є Сонін. – 15-те вид., допов. і переробл. – К. : Алерта, 2013. – 686 с.

13. Проект Положення про проведення ротації кадрів [Додаток 1 – Київська регіональна митниця; Додаток 2 – Луганська митниця]. Проект Положення про проведення періодичної ротації та однорівневого переміщення особового складу Державної митної служби України: Лист Державної митної служби України від 05 липня 2004 р. № 13/31-2737-ЕП.

14. Про затвердження Кадрової стратегії Міністерства доходів і зборів України на 2013–2018 роки: наказ Міністерства доходів і зборів України від 23 грудня 2013 р. № 834.

15. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490; Про боротьбу з корупцією: Закон України від 05 жовтня 1995 р. № 356/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 34. – Ст. 266 (втратив чинність); Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07 квітня 2011 р. № 3206-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 44. – Ст. 1764; Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2474.

16. Мельник К. Ю. Трудові правовідносини службовців правоохоронних органів : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 / К. Ю. Мельник. – О., 2011. – 19 с.

17. Пилипенко А. А. Правові та організаційні засади формування і функціонування персоналу митних органів України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / А. А. Пилипенко. – Ірпінь, 2008. – 12 с.

18. Кадровий менеджмент у митній службі України на шляху до міжнародних стандартів : навч. посіб. / за заг. ред. Калєтніка І. Г. – Хмельницький : ПАВФ «ІНТРАДА», 2012. – 512 с.

19. Про затвердження Довідника кваліфікаційних характеристик посадових осіб Державної митної служби України: наказ Державної митної служби України від 16 травня 2001 р. № 392 // Київ: Державна митна служба України, 2010. – 154 с.

20. Про затвердження Класифікатора ДФС, митниць ДФС, їх структурних підрозділів, спеціалізованих департаментів і органів ДФС з питань державної митної справи: наказ Державної фіскальної служби України від 20 листопада 2014 р. № 315.

21. Про оплату праці: Закон України від 24 березня 1995 р. № 108/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 17. – Ст. 121.

22. Кодекс законів про працю України: Закон Української РСР від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – Додаток до № 50.

23. Про затвердження Бренду-буку: наказ Державної фіскальної служби України від 21 листопада 2014 р. № 318.

Федотов О. П. Ротація та однорівневе переміщення особового складу територіальних органів митного спрямування державної фіскальної служби України: теорія та практика

Статтю присвячено дослідженню теоретичних і практичних засад застосування ротації та однорівневого переміщення до особового складу митниць та територіальних органів митного спрямування Державної фіскальної служби України. Проаналізовано погляди вчених стосовно ротації кадрів державних службовців. Запропоновано внесення змін до чинного законодавства з питань ротації кадрів у сфері державної митної справи.

Ключові слова: ротація, однорівневе переміщення, державний службовець, корупція, трудовий колектив, митниця, Державна фіскальна служба.

Федотов А. П. Ротация и одноуровневое перемещение личного состава территориальных органов таможенного направления Государственной фискальной службы Украины: теория и практика

Статья посвящена исследованию теоретических и практических основ применения ротации и одноуровневого перемещения к личному составу таможен как территориальных органов таможенного направления Государственной фискальной службы Украины. Проанализированы взгляды ученых относительно ротации кадров государственных служащих. Предложено внесение изменений в действующее законодательство по вопросам ротации кадров в сфере государственного таможенного дела.

Ключевые слова: ротация, одноуровневое перемещение, государственный служащий, коррупция, трудовой коллектив, таможня, Государственная фискальная служба Украины.

Стаття надійшла до друку 2 серпня 2015 р.

УДК 347.764 (477)

ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА ЗМІСТ ПЕРЕСТРАХОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Voitsekhovska I. M. The concept, content and features of the reinsurance business

The article gives the general characteristics of reinsurance activities as separate type of economic activities. The author proves the inadmissibility of identification of insurance and reinsurance activities and examines existing problems associated with it, and offers possible solutions. The article also analyzes the main features that characterize any economic activity and sets their special meaning inherent exclusively for reinsurance business.

In particular, the article gives the necessity of delimitation of concepts such as: the need for insurance and reinsurance, insurable and reinsurable interest, insurance and reinsurance services. The article also shows the need for the existence of separate entities of reinsurance activities – reinsurers, which should not be confused with insurers, as well as the introduction of separate orders of the establishment and operation of data subjects.

Based on the analysis the author concludes that reinsurance activities are separate and distinct kind of economic activity, which is characterized by its own distinctive features and has a particular meaning. Author also demonstrates the need for legislative confirmation of the definition «reinsurance activity» and the introduction of its adequate legal regulation.

Key words: reinsurance, reinsurance activities, reinsurance services, reinsurance market (reinsurance market services), reinsurance needs, reinsurabale interest, reinsurance protection.

Войцеховська Ірина Михайлівна,

аспірант юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Забезпечення належного захисту майнових інтересів страховиків як споживачів перестрахових послуг, а також сприяння формуванню надійного страхового ринку, що є основною метою перестрахування, нерозривно пов'язано з ефективним здійсненням перестрахової діяльності. Актуальність теми дослідження зумовлена відсутністю в сучасній вітчизняній науковій літературі комплексного дослідження, присвяченого визначенню поняття перестрахової діяльності, її змісту та притаманних їй особливих ознак.

Теоретичну основу досліджуваної проблеми склали праці таких вітчизняних і зарубіжних науковців, як Д. Дмитрієва, В. Ідельсон, М. Ісаєв, К. Клочкова, Л. Лунц, В. Нечипоренко, Н. Пацурія, К. Семенова, В. Серебровський, Г. Шершеневич та ін., в яких розглядалися окремі аспекти правової природи перестрахування, а також таких науковців, які присвятили свої праці розкриттю економічної сутності

перестрахування, як В. Базилевич, А. Бойко, В. Веретнов, А. Гвозденко, В. Ізмайлов, С. Каминкіна, О. Кнейслер, Е. Козлова, Д. Маруженко, С. Осадець, Т. Татаріна, К. Турбіна, В. Шутов, С. Череховіч та ін.

Проте, незважаючи на те, що інститут перестрахування є об'єктом багатьох наукових досліджень, економіко-правова наука переважно розглядає його як різновид страхування, відповідно аналогічні висновки вчені роблять щодо перестрахової діяльності, розглядаючи її як один із видів страхової діяльності.

Чинне законодавство також фактично визнає перестрахування частиною страхування. А тому при регулюванні операцій з перестрахування застосовуються загальні норми про страхування за окремими винятками. Не розрізняючи ці види підприємницької діяльності, законодавець однаково підійшов до врегулювання порядку створення, зокрема ліцензування, функціонування та припинення страхових і перестрахових компаній, державного нагляду за страховою та перестраховою діяльністю, договорів страхування і перестрахування тощо [6, с. 36].

Однак, на нашу думку, незважаючи на тісний взаємозв'язок страхування та перестрахування, розуміння сутності перестрахової діяльності не слід зводити виключно до одного з виявів страхової діяльності. Саме тому на сьогодні поряд із проблемою визначення особливого характеру перестрахування також постає проблема визнання перестрахової діяльності як окремого виду господарської діяльності.

Метою нашої статті є виявлення та дослідження основних ознак перестрахової діяльності, які характеризують її як самостійний та особливий вид господарської діяльності; установлення відмінностей між страховою та перестраховою діяльністю та обґрунтування необхідності в їх окремому нормативно-правовому регулюванні.

На сучасному етапі вітчизняний ринок перестрахових послуг перебуває в стані трансформації: від стадії перших виявів свого функціонування і відсутності адекватного правового закріплення до стадії належної правової регламентації усіх правовідносин, пов'язаних із забезпеченням перестрахового захисту, і, як наслідок, – належного розвитку цього ринку. Саме тому здійснення перестрахової діяльності в Україні ще не набуло достатнього поширення.

Окрім того, як уже було зазначено, вітчизняним законодавцем перестрахова діяльність розглядається виключно як різновид страхової діяльності. Аналогічної думки дотримуються також більшість вітчизняних і зарубіжних науковців.

Однак, на наш погляд, перестрахова діяльність є самостійним та особливим видом господарської діяльності, якій притаманні власні, відмінні особливості, що дозволяють відокремити її від страхової діяльності.

Такий висновок можна зробити виходячи з аналізу основних ознак, які характеризують будь-яку господарську діяльність, та з виявлення їх особливого змісту, властивого виключно перестраховій діяльності.

Так, перша ознака, яку необхідно проаналізувати, – це *специфіка суб'єктного складу* цього виду діяльності. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про страхування» суб'єктами, які можуть здійснювати страхову діяльність, постають страховики-резиденти, страховики-нерезиденти, а також філії страховиків-нерезидентів. А отже, враховуючи те, що предметом безпосередньої діяльності страховика може бути як страхування, так і перестрахування [2], слід зробити висновок, що лише зазначені суб'єкти можуть займатися перестраховою діяльністю.

Однак чинне законодавство не містить жодних спеціальних вимог до страховиків-резидентів, які здійснюють перестрахову діяльність. Зокрема провадження такої діяльності є можливим за умови отримання ліцензії на здійснення окремого виду страхування, яка дає одночасно право на проведення перестрахування за цим видом страхування [4]. Таким чином, перестрахова діяльність на сьогодні не підлягає окремому ліцензуванню, а право на її здійснення повністю залежить від наявності в перестраховика ліцензії на здійснення того чи іншого виду страхової діяльності. Відповідно вітчизняний законодавець ототожнює між собою страхові та перестрахові компанії, а також не вбачає необхідності запровадження окремих порядків їх створення та функціонування.

Однак, на наш погляд, такий підхід обмежує можливості перестраховиків активно здійснювати власну діяльність та, відповідно, забезпечувати належний перестраховий захист майнових інтересів споживачів перестрахових послуг.

Вважаємо, що перестрахова діяльність має здійснюватися окремими суб'єктами господарювання – перестраховиками, яких не слід ототожнювати зі страховиками. У зв'язку з цим одним із напрямків реформування вітчизняного законодавства, на наш погляд, має стати запровадження спеціальних вимог, зокрема окремої ліцензії для здійснення перестрахової діяльності.

Проте, враховуючи специфіку вітчизняного страхового ринку України та вітчизняну практику проведення перестрахової діяльності, на перехідний період (строком до 5 років) слід залишити законодавчо встановлену можливість для страхових компаній здійснювати операцій із вхідного перестрахування (де страховик у таких правовідносинах фактично здійснює функції перестраховика). Це надасть змогу на вказаний період здійснити «м'який перехід» від можливості «комбінованого перестрахування» (де функції перестраховика виконують як страхові компанії, так і професійні перестраховики, за чинним законодавством України) до встановлення імперативного регулювання, за яким перестрахування ризиків мають здійснювати виключно перестрахові компанії.

Ще однією з ознак, яка дає можливість установити специфіку перестрахової діяльності, є *визначення її змісту*. Так, змістом будь-якої господарської діяльності, виходячи з легального визначення, є виготовлення та реалізація продукції, виконання робіт чи надання послуг [1]. Відповідно

змістом перестрахової діяльності, на нашу думку, є надання специфічних послуг, а саме перестрахових.

Однак вітчизняний законодавець не визнає перестрахові послуги окремим видом послуг і відносить їх до складу страхових. На підставі аналізу ст. ст. 2 та 12 Закону України «Про страхування», а також п. 9 ст. 4 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» можна дійти висновку про те, що перестрахові послуги хоча й не включені до переліку фінансових послуг, але все ж таки є фінансовими, однак виключно як один із видів послуг у сфері страхування.

На нашу думку, зважаючи на самостійний характер перестрахування, перестрахові послуги не слід відносити до страхових. Також вважаємо, що за своєю правовою природою відповідні послуги є фінансовими, що й мусить знайти своє відбиття на законодавчому рівні. У зв'язку з цим виникає необхідність визначення поняття «перестрахова послуга», а також її відмежування від страхових послуг.

Передусім слід зазначити, що на сьогодні як в економічній, так і юридичній літературі відсутній єдиний підхід до розуміння змісту послуг. Однак переважна більшість науковців дотримуються позиції, відповідно до якої послуги визнаються діяльністю, яка спрямована на задоволення будь-яких потреб особи і не має уречевленого результату [8, с. 61].

Погоджуючись із зазначеним визначенням, можемо зробити висновок, що перестрахова послуга – це діяльність перестраховиків, яка здійснюється з метою задоволення потреб перестрахувальників.

Слід відзначити, що будь-яка послуга досягає найбільшого ефекту в суспільстві тільки за наявності попиту і пропозиції на неї – тобто за наявності ринку певних послуг [7, с. 31]. Відповідно існування перестрахових послуг як окремого різновиду послуг обґрунтовано наявністю специфічних перестрахових потреб, які задовольняються на відповідному перестраховому ринку.

Для розкриття змісту поняття перестрахової потреби передусім слід схарактеризувати поняття «перестраховий інтерес» (адже в науковій літературі термін потреба досить часто використовується для визначення поняття «інтерес») та відмежувати його від страхового інтересу. Саме тому надзвичайно важливим у цьому разі є розмежування страхового та перестрахового інтересу.

Варто зазначити, що в юридичній літературі питання страхового інтересу є досить дискусійним. Деякі науковці відносять страховий інтерес до предмета страхування, інші ж, у переважній більшості, – до об'єкта. Однак найбільш обґрунтованим вважаємо підхід, відповідно до якого страховий та майновий інтерес хоча й пов'язані між собою, проте не є синонімами.

Так, під страховим інтересом слід розуміти потребу страхувальника в захисті своїх правомірних майнових інтересів, які є підставою для виникнення страхового правовідношення [5; с. 33].

Відповідно перестраховим інтересом є й потреба перестрахувальника захистити свої законні майнові

інтереси. Проте відмінності полягають в характері таких інтересів, на захист яких спрямовані інститути страхування та перестрахування. У такому разі надзвичайно важливим є розуміння того, що перестрахування – це не страхування відповідальності перестрахувальника у випадку заподіяння ним шкоди відповідним споживачам страхових послуг унаслідок невиконання або неналежного виконання прийнятих на себе зобов'язань за договором страхування, оскільки при перестрахуванні, на відміну від страхування, відбувається захист майнового інтересу перестрахувальника, який не пов'язаний із заподіянням шкоди іншим суб'єктам, а полягає в зацікавленості виконати власні зобов'язання і в наслідок зберегти фінансову стабільність власної діяльності та отримати прибуток від її здійснення.

Також неможливо погодитися з думкою, висловленою деякими науковцями [9; с. 492], про віднесення перестрахування до різновиду майнового страхування. Адже для перестрахування безпосереднє заподіяння шкоди майну перестрахувальника так само не має жодного юридичного значення, а тому перестраховому захисту підлягають майнові інтереси, пов'язані з виконанням зобов'язань за договором страхування та, відповідно, збереженням стабільності фінансового становища страхової компанії як споживача перестрахових послуг.

Окрім того при перестрахуванні обов'язок перестраховика щодо здійснення відповідної перестрахової виплати пов'язаний не з самим фактом настання страхового випадку, а з необхідністю здійснення страхового відшкодування (у чому й полягає сутність перестрахового випадку). Саме ці відмінності у складі страхових і перестрахових відносин дають можливість відмежовувати перестрахування від страхування та не визначати його як різновид останнього.

Відповідно майновий інтерес перестрахувальника є потребою у виконанні ним прийнятих на себе зобов'язань за договором страхування, а перестраховий інтерес – потребою в перестраховому захисті відповідного майнового інтересу. Таким чином, потреба в перестрахуванні або перестрахова потреба є нічим іншим, як усвідомленою необхідністю в перестраховому захисті.

Отже, *перестрахова послуга* – це діяльність перестраховиків, здійснення якої спрямовано на задоволення потреб перестрахувальників у перестраховому захисті їхніх майнових інтересів.

На підставі цього можемо зробити висновок про існування поряд зі страховими також і перестрахових потреб, які задовольняються окремими суб'єктами перестрахової діяльності, що у свою чергу дає підстави стверджувати про наявність особливого попиту та пропозиції на перестрахові послуги, тобто специфічного перестрахового ринку.

Також, ураховуючи те, що змістом перестрахової діяльності є надання специфічного виду послуг, відповідно її результати реалізуються за плату і мають вартісну визначеність, тобто *функціонують на перестраховому ринку як товари*. Отже, надання

перестрахових послуг суб'єктами перестрахової діяльності здійснюється за допомогою «перестрахових товарів», які спрямовані на задоволення потреб споживачів відповідних послуг, а також призначені для продажу з метою отримання прибутку.

З урахуванням вищезазначеного слід виділити ще одну ознаку перестрахової діяльності, а саме: *поєднання в ній як приватних, так і публічних інтересів.* Адже взаємодія приватних і публічних інтересів у господарській діяльності має неабияке значення. Так, господарська діяльність є суспільно необхідною або, як зазначає В. Щербина, – суспільно корисною [10; с. 15], тобто такою, що здійснюється з метою забезпечення не власних інтересів виробника, а інтересів інших осіб.

Відповідно поєднання таких інтересів відбувається й підчас здійснення перестрахової діяльності як самостійного виду підприємницької діяльності. Безумовно, перестраховик зацікавлений у прибутковості власної діяльності, однак отримання прибутку можливе лише за умови надання ним перестрахових послуг, які задовольняють потреби відповідних споживачів.

Окрім того перестрахування забезпечує захист майнових інтересів досить широкого кола суб'єктів: 1) перестрахувальників як споживачів перестрахових послуг – шляхом створення умов для можливості належного та повного виконання прийнятих на себе зобов'язань; 2) страхувальників як споживачів страхових послуг – шляхом забезпечення виконання відповідних зобов'язань страховиками; 3) системи господарювання та економіки держави в цілому – шляхом створення умов для формування та подальшого функціонування надійного ринку страхових послуг і фінансової стабільності суб'єктів, які їх надають.

Таким чином, зазначені особливості дозволяють розкрити специфічний зміст перестрахової діяльності, який полягає в задоволенні особливих потреб страховиків як споживачів перестрахових послуг у перестраховому захисті їх майнових інтересів. Також, як уже було зазначено, здійснення такої діяльності спрямовано на захист інтересів не лише споживачів перестрахових, а й страхових послуг, забезпечуючи цим ефективність і надійність здійснення страхування. Саме тому перестрахова діяльність має надзвичайно важливе значення як для окремих суб'єктів страхової діяльності, так і для економіки держави в цілому.

Можна зробити висновок про те, що перестрахова діяльність є самостійним та окремим різновидом господарської діяльності, яка відповідає всім її ознакам і наділяє їх особливим змістом. Також слід наголосити на тому, що перестрахова діяльність характеризується низкою специфічних рис, які не дозволяють прирівнювати її до страхової діяльності.

Отже, на підставі проведеного аналізу та з урахуванням зазначених вище сутнісних характеристик пропонуємо таке визначення: ***перестрахова діяльність*** – це врегульована нормами права, здійснювана на підставі ліцензії господарська діяльність перестрахових компаній/організацій

(перестраховиків), яка полягає в наданні перестрахових послуг страховим компаніям/організаціям (перестрахувальникам) щодо захисту їх майнових інтересів у разі настання передбаченого договором перестрахування перестрахового випадку з метою отримання прибутку.

Перспективи подальших розробок у цьому напрямку полягають у необхідності законодавчого закріплення поняття «перестрахова діяльність», а також запровадження її адекватного нормативно-правового регулювання.

Список використаних джерел:

1. Господарський кодекс України: від 16 січня 2003 року / Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, 19-20, 21-22. – Ст. 144.

2. Про страхування: Закон України від 7 березня 1996 року № 85/96-ВР / Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 18. – Ст. 78.

3. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 12 липня 2001 року / Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 1. – С. 1.

4. Про затвердження ліцензійних умов провадження страхової діяльності: Розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 28 серпня 2003 р. / Офіційний вісник України. – 2003.– № 38. – С. 2047.

5. Пацурія Н. Б. Страховий інтерес: теоретичне обґрунтування та проблем правового закріплення / Н. Б. Пацурія // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2011. – Вип. 88. – С. 31-36.

6. Пацурія Н. Б. Окремі теоретико-практичні проблеми регулювання правовідносин у сфері здійснення перестрахової діяльності / Пацурія Н. Б. // Вісник КНУ імені Тараса Шевченка Серія Юридичні науки. – 2012. – Вип. 92. – С. 33-37.

7. Пацурія Н. Б. Правове регулювання страхової справи в Україні (організаційно-правовий аспект): дис. канд. юрид. наук: 12.00.04 / Пацурія Н. Б. ; Київський національний ун-т імені Тараса Шевченка. – К., 2000. – 217 с.

8. Рєзнікова В. В. Сутність категорії «послуга» : аналіз існуючих концепцій / В. В. Рєзнікова // Вісник господарського судочинства. – 2009. – № 1. – С. 58-68.

9. Серебровский В. И. Избранные труды по наследственному и страховому праву / Серебровский В. И. – М.: Статут, 1997. – 567 с.

10. Щербина В. С. Господарське право: підруч. / В. С. Щербина. – 5-те вид., переробл. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 600 с.

Войцеховська І. М. Поняття, зміст і ознаки перестрахової діяльності

У статті аналізуються особливості перестрахової діяльності як окремого виду господарської діяльності. Зокрема досліджуються її основні ознаки та вирішуються наявні науково-теоретичні та практичні проблеми. Обґрунтовується необхідність відмежування перестрахової діяльності від страхової діяльності та доцільність їх окремого нормативно-правового регулювання.

Ключові слова: перестрахування, перестрахова діяльність, перестрахові послуги, перестраховий ринок (ринок перестрахових послуг), перестрахові потреби, перестраховий інтерес, перестраховий захист.

Войцеховская И. М. Понятие, содержание и признаки перестраховочной деятельности

В статье анализируются особенности перестраховочной деятельности как отдельного вида хозяйственной деятельности. В частности исследуются ее основные признаки и решаются существующие научно-теоретические и практические проблемы. Обосновывается необходимость отграничения перестраховочной деятельности от страховой деятельности и целесообразность их отдельного нормативно-правового регулирования.

Ключевые слова: перестрахование, перестраховочная деятельность, перестраховочные услуги, перестраховочный рынок (рынок перестраховочных услуг), перестраховочные потребности, перестраховочный интерес, перестраховочная защита.

Стаття надійшла до друку 15 вересня 2015 р.

УДК 346.12:368.347.413

ДЖЕРЕЛА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТРАХОВОЇ ТА ПЕРЕСТРАХОВОЇ ПОСЕРЕДНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Головачова Анастасія Сергіївна,

здобувач кафедри господарського права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Golovachova A. S. Sources of legal regulation of insurance and reinsurance mediation activity

For the operation of any economic activity as an orderly, organized system there is a set of social controls – the sources of law. Both a general theory of law and the branches of law lack unanimity in understanding of the concept of «source of law». The reason for this is the presence of various concepts of thinking and ambiguity of the definition of «source of law». The theory of economic law includes both a broad approach to understanding the sources of law and a narrow approach. By taking the broad approach, the author considers the following structure of sources as the best. It consists of three groups: 1) formal legal (institutional) sources, which coincide with the law as a way to shape the internal organization and external expression of conduct contained in the law; 2) other social sources, which exist as certain facts of social reality; 3) legal practice, which holds a special place in the sources of economic law, and is the result of legal regulation having an impact on enforcement of law. It is advisable to extrapolate the said classification to the sources of legal regulation of insurance and reinsurance mediation as a type of economic activity.

According to the author, the institutional sources include legislation on insurance mediation: the Constitution of Ukraine, the Commercial and Civil Codes, the Law of Ukraine «On insurance» and other laws, international treaties ratified by Ukraine, and some subordinate regulations. The second group of the sources the author studies the business practices, which play a rather important role in the regulation of the insurance market and its participants. The participants of the insurance and reinsurance activities are expected to observe and use national and international business practices, especially if these relations are complicated by a foreign element. The last group of the sources includes the author's answers to the question: is it possible to include legal practice to the sources of legal regulation of insurance and reinsurance mediation? Today, legal practice in Ukraine is not de jure determined by a source. The function of the courts may indeed be in some ways similar to the legislature, but only when they eliminate gaps in the legal regulation of specific legal relationships by using the analogy of law or law and business practices.

Thus, to summarize the above, we can conclude that today the main source of legal regulation of insurance and reinsurance activities still remains the relevant current legislation of Ukraine. But for the full and progressive development of the insurance market as a whole one should take into account other social sources, which exist as certain facts of social reality (business practices) and legal practice.

Key words: the sources of law, insurance and reinsurance mediation activity, legislation, business practices, legal practice, judicial precedent.

Для функціонування будь-якої господарської діяльності, як упорядкованої та організованої системи, існує певна сукупність соціальних регуляторів. Н. Пархоменко зазначає, що всі вчені однаково розуміють джерела права як чинники, які творять право; суперечки починаються при вирішенні питання, що має вважатися чинником, який створює право. На думку одних учених, це – об'єктивні умови певного середовища, інших – вищий етичний закон; треті вважають, що це психічні переживання особистості, четверті – що це ті форми (звичай, закон тощо), в яких набуває владного авторитету відповідний зміст. На основі аналізу зарубіжних і вітчизняних досліджень джерел права дослідниця доходить висновку, що джерело права, як і саме право, неможливо визначити з будь-якого одного боку [1, с. 39].

Погоджуючись із Н. Пархоменко, варто зазначити, що і в галузевих правових науках не існує одностайності в розумінні поняття «джерело права». Це детерміновано наявністю різноманітних концепцій праворозуміння та багатозначністю самого поняття «джерело права». В умовах сьогодення переважає інтеграційний підхід до розуміння права, а тому виникла тенденція до розширення списку тих соціальних регуляторів, які можуть визнаватися джерелами права. Якщо в радянські часи джерела права ототожнювались із системою законодавства, то нині мова йде і про інші джерела, такі як звичай, судова практика, нормативний договір, юридична доктрина.

Варто зазначити, що на сьогодні чинне законодавство України не містить переліку ані джерел господарського права, ані, тим більше, джерел правового регулювання посередницької діяльності у страхуванні та перестрахуванні. Це детерміновано відсутністю комплексного дослідження з боку науковців-правників означеної сфери господарської діяльності. Науково-теоретичну базу роботи ставлять праці Н. Пархоменко, В. Щербини, О. Вінник, В. Мамутова, О. Беляневич, Н. Пацурії, М. Тесленко, О. Колісник та ін. Зазначені вчені зробили вагомий внесок у з'ясування сутності правових категорій «джерела права» та «джерела господарського права». Але слід звернути увагу на те, що проблематики джерел правого регулювання страхової та перестрахової посередницької діяльності жоден науковець не торкався.

Викладене окреслює актуальну науково-теоретичну проблему в контексті нашого дослідження – виявлення тих соціальних регуляторів, які доцільно відносити до джерел

правового регулювання страхової посередницької діяльності, з'ясування їх особливостей, зважаючи на специфіку сфери діяльності.

Установлення сутності категорії «джерела права» як базисного елемента загальної теорії права не є безпосереднім предметом нашого дослідження. У теорії господарського права існують як широкий підхід до розуміння джерел права, так і вузький. На нашу думку, найповнішим є визначення «джерел господарського права» як офіційно визнаного способу зовнішнього та внутрішнього (змістовного) вираження правил поведінки у сфері господарювання, що забезпечує їх загальнообов'язкове значення як господарсько-правових норм (широкий підхід). Це поняття міститься в підручнику з господарського права під редакцією В. Мамутова, також у ньому наведено і види джерел господарського права: нормативно-правовий акт, правовий звичай, юридичний прецедент, нормативний договір, юридична доктрина [2, с. 42]. У рамках нашого дослідження вважаємо за доцільне використовувати саме широкий підхід до розуміння вказаної категорії– на противагу вузькому, відповідно до якого під джерелами господарського права розуміють господарське законодавство [3, 4].

Дотримуючись інтегративної концепції праворозуміння, погоджуємося з Н. Пархоменко в тому, що вона ґрунтується на взаємопроникненні та взаємодії принципів, покладених в основу класичних підходів праворозуміння. Її цінність полягає в комплексному підході до визначення сутності, змісту, поняття джерел права [5, с. 18]. А тому найвдалішою структурою джерел вважаємо таку: містить три блоки: 1) формально-юридичні (інституційні) джерела; 2) інші соціальні джерела, що існують як певні факти соціальної дійсності; 3) судову практику [6]. Таку класифікацію спробуємо екстраполювати на джерела правового регулювання страхової та перестрахової посередницької діяльності як виду господарської.

До формальних юридичних джерел зазвичай відносять галузеве законодавство як сукупність нормативно-правових актів, що регулюють певну сферу суспільних відносин. Отже, розглянемо насамперед інституційні джерела правового регулювання страхової та перестрахової посередницької діяльності, оскільки вони складають основний масив.

Традиційно систему законодавства в певній сфері господарювання, зокрема у сфері здійснення страхової та перестрахової посередницької діяльності, розглядають крізь призму її вертикальної ієрархічності (визначення місця нормативно-правового акта відповідно до його юридичної сили): закони України, чинні міжнародні договори України (згода на обов'язковість яких надана Верховної Радою України), постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України та інші підзаконні нормативно-правові акти.

Основним Законом є Конституція України [7], яка має найвищу юридичну силу. Усі нормативно-правові

акти, зокрема й ті, що покликані здійснювати правове регулювання страхової посередницької діяльності, мають прийматися на її основі та відповідати їй (ст. 8).

Звісно, серед норм Конституції немає жодної, яка безпосередньо врегульовувала б особливості провадження діяльності страховими та перестраховими посередниками, але зважаючи на те, що останні здійснюють господарську діяльність, необхідно зазначити ті, на яких побудовано весь господарський порядок країни. Основними з них є такі: стаття 41 закріплює право приватної власності та гарантії щодо неї (страхові та перестрахові посередники, здійснюючи свою господарську діяльність, володіють та розпоряджаються майном, що належить їм на праві приватної власності); стаття 42 передбачає, що кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом (страхові та перестрахові посередники провадять саме підприємницьку діяльність з метою отримання прибутку); стаття 92 встановлює, що виключно законами України визначаються: засади зовнішньоекономічної діяльності (на території України можуть провадити свою господарську діяльність страхові та перестрахові посередники – нерезиденти, а також страхові та перестрахові посередники – резиденти, що можуть надавати свої послуги іноземним суб'єктам господарської діяльності); стаття 49 передбачає право кожного на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (страхові посередники здійснюють реалізацію страхових посередницьких послуг у сфері медичного страхування); також інші статті, які опосередковано впливають на здійснення господарської діяльності (ст. ст. 8, 13, 14, 18, 43).

Наступним за значущістю Законом є Господарський кодекс України [8] (далі – ГК України) – єдиний кодифікований акт, присвячений правовому регулюванню господарських відносин.

Поряд зі спеціальними нормами права, страхові та перестрахові посередники мають керуватися при здійсненні своєї господарської діяльності також і нормами загальної дії– більшою мірою тими, що містяться саме в ГК України, а також у Цивільному кодексі України [9] (далі – ЦК України).

Чинним законодавством України не передбачено обмеження або спеціальні правила щодо організаційно-правової форми страхових іперестрахових посередників, створення, реорганізації, ліквідації та державної реєстрації страхового посередника – юридичної особи або реєстрації страхового посередника – фізичної особи – підприємця. А тому норми права ГК України, що встановлюють загальні вимоги означених процедур, повною мірою стосуються страхових і перестрахових посередників (розділ II). Теж стосується і правового режиму майна таких суб'єктів (розділ III), укладення ними господарських договорів (розділ IV), а також питання відповідальності за правопорушення у сфері господарювання (розділ V). Норми глави 31 «Комерційне посередництво (агентські відносини) у сфері господарювання» ГК України поширюють свою дію і на діяльність страхових агентів.

Основні спеціальні норми, присвячені регулюванню правового статусу страхових і перестрахових посередників, містяться у ст. 15 «Посередницька діяльність у сфері страхування» Закону України «Про страхування» [10]. Зокрема вказана стаття містить поняття суб'єктів, які мають право здійснювати посередницьку діяльність у страхуванні та перестрахуванні на території України, – страхових агентів, страхових і перестрахових брокерів, а також особливості їхнього правового статусу та провадження діяльності.

Ст. 9 Конституції України встановлює, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. 27 червня 2014 року в ході засідання Ради ЄС було підписано економічну частину «Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами – членами, з іншої сторони» [11] (далі – Угода про асоціацію). Розділ IV згаданої Угоди містить положення, які визначають принципи нормативно-правової бази для всіх фінансових послуг, які підлягають лібералізації (підрозділ 6 «Фінансові послуги»). До фінансових послуг Угода відносить, крім інших, страхові і пов'язані зі страхуванням послуги, зокрема страхове посередництво (брокерські операції та агентські послуги). 16 вересня 2014 року Верховна Рада України та Європейський Парламент одночасно ратифікували цю Угоду. А отже, вона на рівні із законами України є джерелом правового регулювання страхової та перестрахової посередницької діяльності як виду господарської[1].

Наступними в ієрархії інституційних джерел правового регулювання страхової та перестрахової посередницької діяльності є підзаконні нормативно-правові акти. Так, положення ст. 15 Закону України «Про страхування» конкретизовані в Постанові Кабінету Міністрів України від 18 грудня 1996 року № 1523 «Про порядок провадження діяльності страховими посередниками» [12]. У ній визначено особливі вимоги до порядку провадження агентської та брокерської діяльності, а також обмеження діяльності страхових і перестрахових посередників.

Ці нормативно-правові акти становлять собою сукупність норм права, які визначають основу правового статусу страхових і перестрахових посередників в Україні та особливості здійснення ними своєї діяльності. Для врегулювання тих чи інших аспектів їх господарської діяльності існують й інші підзаконні нормативно-правові акти. Окреслений

[1] Відповідно до ст. 486 «Набрання чинності та тимчасове застосування» Угоди про асоціацію сторони мусять ратифікувати або затвердити цю Угоду відповідно до власних процедур. Ратифікаційні грамоти або документи про затвердження здаються на зберігання до Генерального секретаріату Ради Європейського Союзу. Ця Угода набирає чинності в перший день другого місяця, що настає після дати здавання на зберігання останньої ратифікаційної грамоти або останнього документа про затвердження. Україна та ЄС домовилися тимчасово застосовувати цю Угоду в частині, яка визначена ЄС, однак тільки тією мірою, якою вони охоплюють питання, що належать до компетенції ЄС. Станом на 22 травня 2015 року 18 із 28 країн-учасниць цієї Угоди її ратифікували. А отже, на сьогодні вона ще не набула чинності повною мірою.

масив законодавства більшою мірою є застарілим, не відповідає сучасним умовам ринкового господарювання та потребує комплексного оновлення.

Наступний блок джерел правового регулювання діяльності страхових і перестрахових посередників – це так звані інші соціальні джерела, що існують як певні факти соціальної дійсності. Щодо діяльності страхових і перестрахових брокерів мова йде про звичаї ділового обігу. Це детерміновано тим, що ми досліджуємо саме господарську діяльність таких суб'єктів, тобто нас цікавить регулювання їхньої професійної діяльності за допомогою таких соціальних норм, які склалися в певній сфері господарської/підприємницької діяльності внаслідок постійного та уніфікованого їх застосування (повторення), що забезпечуються авторитетом учасників господарської/підприємницької діяльності і сприймаються як загальнообов'язкові для застосування (дотримання) у цій сфері[1] [13, с. 235].

Вказане визначення звичаю ділового обігу пропонує О. Беляневич, зазначаючи, що останній є різновидом звичаю. Основною кваліфікаційною ознакою звичаю ділового обігу є те, що його норми склалися в певній сфері діяльності – господарській/підприємницькій, на цьому акцентується увага і в Інформаційному листі Вищого господарського суду України «Про деякі питання практики застосування норм Цивільного та Господарського кодексів України» від 07 квітня 2008 року [14]. Так, у п. 2 зазначено, що відповідно до частини першої статті 7 ЦК України звичаєм ділового обігу є правило поведінки, яке не встановлене актами цивільного законодавства, але є усталеним у сфері ділового обігу.

Не винятком у застосуванні звичаїв ділового обігу є і сфера діяльності страхових і перестрахових посередників. Відтак до звичаїв ділового обігу в цій сфері можна віднести Кодекс професійної етики страхових посередників України [15], який визначає правила поведінки страхових посередників – членів Федерації страхових посередників України.

Також до звичаїв ділового обігу у сфері діяльності страхових і перестрахових посередників слід віднести Кодекс етики в страховій діяльності [16]. Цей Кодекс визначає правила поведінки, під якими підписалися страховики – члени Ліги страхових організацій України, беручи на себе обов'язок довести лояльність і чесність щодо один одного та до своїх контрагентів (страхувальників, застрахованих осіб, посередників, конкурентів тощо).

На сьогодні звичаї ділового обігу відіграють досить вагому роль у регулюванні страхового ринку та діяльності його учасників, зокрема страхових і перестрахових посередників. Зважаючи на глобалізацію світової економіки та інтеграційні процеси України до Європейського Союзу, учасники відносин у сфері страхування та перестрахування мають дотримуватися і використовувати національні та міжнародні звичаї ділового обігу, особливо якщо такі відносини ускладнені іноземним елементом.

[1] Вважаємо, що наведене визначення є найповнішим у теорії господарського права.

Останній блок джерел правового регулювання діяльності страхових і перестрахових посередників, який потрібно дослідити, – це судова практика. У рамках цього блоку важливим є відповідь на питання: чи можна віднести судову практику до джерел права? Це питання є досить дискусійним серед науковців різних галузей права, зокрема й господарського.

На відміну від звичаїв ділового обігу, судова практика не має однозначного визнання законодавцем як джерела правового регулювання суспільних відносин.

Варто звернути увагу на те, що поняття «судова практика» та «судовий прецедент», на нашу думку, не є тотожними. Щодо існування в Україні судового прецеденту, то можна говорити лише про два випадки. По-перше, відповідно до ст. 147 і ст. 150 Конституції України та ст. 13 Закону України «Про Конституційний Суд України» [17] Конституційний Суд України (далі – КСУ) вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції та законів України, ухвалюючи відповідні рішення, які є обов'язковими до виконання на території України, остаточними і не можуть бути оскаржені. А отже, у разі визнання неконституційними правових актів повністю чи в їх окремих частинах КСУ де-факто виконує законодавчу функцію. М. Тесленко зазначає, що правові позиції КСУ можуть розглядатися як судові прецеденти, що заповнюють лакуни в законодавстві і формують судову практику застосування чинного законодавства, забезпечуючи її однаковість [18, с. 38].

По-друге, ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [19] установлює обов'язок судів України при розгляді справ застосовувати Конвенцію та практику Європейського суду з прав людини як джерело права. Як приклад можна зазначити і ст. 7 Кодексу адміністративного судочинства України [20], у якій закріплено, що адміністративний суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини. На жаль, Господарський процесуальний кодекс України [21] не містить аналогічної норми права.

Що стосується питання саме судової практики, зокрема чи є вона джерелом правового регулювання страхової та перестрахової посередницької діяльності, то необхідно визнати той факт, що де-юре на сьогодні судова практика в Україні не визнається джерелом правового регулювання страхової та перестрахової посередницької діяльності, оскільки в Україні діє принцип поділу влади на три гілки, які є незалежними одна від одної. Конституція України прямо закріплює, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України (ст. 75). А суди мають провадити діяльність із правозастосування, а не створювати нові норми права. Функція судів дійсно може бути де в чому схожа на законодавчу, але лише в разі, коли вони усувають прогалини у правовому регулюванні конкретних правовідносин за допомогою використання аналогії права чи закону та звичаїв ділового обігу. Звісно, на практиці

суди нижчих інстанцій ураховують висновки вищих спеціалізованих судів та Верховного Суду України. Погоджуємося з Н. Пацурією, що роль судової практики в правовому регулюванні відносин у сфері страхової діяльності незаперечна. Судовою практикою виробляється однакове розуміння і застосування страхового законодавства судовими органами [6].

Отже, підсумовуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що на сьогодні основним джерелом правового регулювання страхової та перестрахової діяльності все ж залишається чинне законодавство України в означеній сфері. Але для всебічного та прогресивного розвитку ринку страхування необхідно враховувати й інші соціальні джерела, що існують як певні факти соціальної дійсності (звичаї ділового обігу), та судову практику.

Список використаних джерел:

1. Пархоменко Н. М. Джерела права: проблеми методології : монографія / Н. М. Пархоменко. – К. : ТОВ видавництво «Юридична думка», 2008. – 336 с.

2. Мамутов В. К. Хозяйственное право: Учебник / В. К. Мамутов, Г. Л. Знаменський, В. В. Хахулин и др.; под. ред. Мамутова В. К. – К. : Юринком Интер, 2002. – 912 с.

3. Щербина В. С. Господарське право : підручник / В. С. Щербина. – 4-те вид., перероб. І допов. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 640 с.

4. Вінник О. М. Господарське право : навчальний посібник / О. М. Вінник; МОНУ. – 2-ге вид., змінене та доп. – Київ : Правова єдність, 2009. – 768 с.

5. Пархоменко Н. М. Джерела права: теоретико-методологічні засади: автореф. дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Н. М. Пархоменко ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2009. – 32 с.

6. Пацурія Н. Б Поза-юридичні джерела страхового права і судова практика як соціальні регулятори страхових правовідносин / Н. Б. Пацурія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=435%3A260213-13&catid=63%3A4-0313&Itemid=78&lang=ru.

7. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

8. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 року № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, № 19-20, № 21-22. – Ст. 144.

9. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.

10. Про страхування : Закон України від 07 березня 1996 року № 85/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 18. – Ст. 78.

11. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами – членами, з іншої сторони [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/ru/publish/article?art_id=24 6581344&.

12. Про порядок провадження діяльності страховими посередниками : Постанова Кабінету Міністрів від 18 грудня 1996 року № 1523 // Зібрання постанов уряду України. – 1996. – № 21. – Ст. 590.

13. Беляневич О. А. Господарське договірне право України (теоретичні аспекти) : монографія / О. А. Беляневич. – Київ : Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.

14. Про деякі питання практики застосування норм Цивільного та Господарського кодексів України :

Інформаційний лист Вищого господарського суду України від 07 квітня 2008 року № 01-8/211 // Вісник господарського судочинства. – 2008. – № 3. – с. 45.

15. Кодекс професійної етики страхових посередників України [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://fspu.com.ua/kodeks _profesijnoi_etyky.

16. Кодекс етики в страховій діяльності [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://uainsur.com/zakonodavstvo/codex/.

17. Про Конституційний Суд України : Закон України від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.

18. Тесленко М. Юридична сила і значення правових позицій Конституційного Суду України / Тесленко М.// Вісник Конституційного Суду України. – 2003. – № 4. – с. 36-41.

19. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23 лютого 2006 року № 3477-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 30. – Ст. 260.

20. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, 37. – Ст. 446.

21. Господарський процесуальний кодекс України від 06 листопада 1991 року № 1798-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 6. – Ст. 56.

Головачова О. С. Джерела правового регулювання страхової та перестрахової діяльності

У статті з'ясовано, які соціальні регулятори доцільно відносити до джерел правового регулювання страхової та перестрахової посередницької діяльності. Виявлено особливості інституційних джерел та інших соціальних джерел, зокрема звичаїв ділового обігу. Досліджено проблематику можливості віднесення судової практики до джерел права.

Ключові слова: джерела права, страхова та перестрахова посередницька діяльність, законодавство, звичаї ділового обігу, судова практика, судовий прецедент.

Головачева А. С. Источники правового регулирования страховой и перестраховочной деятельности

В статье установлено, какие социальные регуляторы целесообразно относить к источникам правового регулирования страховой и перестраховочной посреднической деятельности. Выявлены особенности институциональных источников и других социальных источников, в частности обычаев делового оборота. Исследована проблематика возможности отнесения судебной практики к источникам права.

Ключевые слова: источники права, страховая и перестраховочная посредническая деятельность, законодательство, обычаи делового оборота, судебная практика, судебный прецедент.

Стаття надійшла до друку 22 серпня 2015 р.

ДО УВАГИ АВТОРІВ

Статті, що надсилаються до редакції журналу «Адміністративне право і процес», мають відповідати таким вимогам:

1) актуальність;

2) постановка проблеми;

3) аналіз останніх досліджень і публікацій з цієї проблеми;

4) формулювання завдання дослідження;

5) виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;

6) висновки з цього дослідження;

7) список використаних джерел.

Стаття має бути надрукована через 1,5 комп'ютерні інтервали шрифтом Times New Roman 14-го кегля обсягом 10–12 сторінок; обов'язково додається електронна копія матеріалу (програмний редактор Microsoft Word), у окремому файлі – електронне фото автора форматом 4х5,5 з розширенням *.jpg, якості 600*600 dpi.

У верхньому правому куті титульної сторінки рукопису має зазначатися повністю ім'я та прізвище автора (співавторів), місце роботи, вчене звання, науковий ступінь (якщо є) і посада, яку обіймає (ють) автор (співавтори).

Після інформації про автора (співавторів) наводиться назва публікації з вирівнюванням по центру сторінки і прописними літерами напівжирним шрифтом. Стаття має супроводжуватися шифром УДК. Перед викладом статті слід подати точну і стислу анотацію українською, російською та англійською мовами, а також ключові слова вказаними мовами. Бібліографічні посилання у тексті позначаються цифрами у квадратних дужках у порядку зростання. Вони мають чітко відповідати переліку використаних джерел.

Перелік використаних джерел наводиться після статті. Використана література має бути оформлена відповідно до ДСТУ ГОСТ 7.1:2006 «Система стандартів з інформації, бібліотечної та видавничої справи. Бібліографічний запис. Бібліографічний опис. Загальні вимоги та правила складання», що набрав чинності 1 липня 2007 року.

Аспіранти та здобувачі мають подати також рецензію наукового керівника, зазначивши його ім'я, прізвище, по-батькові, науковий ступінь, вчене звання. У журналі друкуються статті, що не були опубліковані раніше.

Редколегія вправі рецензувати, редагувати, скорочувати та відхиляти статті. У разі недотримання зазначених вимог щодо оформлення рукописів редакція залишає за собою право не розглядати їх. Надані для публікації матеріали не повертаються. Редакція не завжди поділяє позицію авторів публікацій. Гонорар за публікацію не сплачується. Передрук статей можливий лише з дозволу редакції.

ВНИМАНИЮ АВТОРОВ

Статьи, направляемые в редакцию журнала «Административное право и процесс», должны отвечать следующим требованиям:

1) актуальность;

2) постановка проблемы;

3) анализ последних исследований и публикаций по данной проблеме;

4) формулировка задачи исследования;

5) изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов;

6) выводы из этого исследования;

7) список использованных источников.

Статья должна быть напечатана через 1,5 компьютерных интервала шрифтом Times New Roman 14-го кегля объемом 10–12 страниц; обязательно прилагается электронная копия материала (программный редактор Microsoft Word), в отдельном файле – электронное фото автора форматом 4х5,5 с расширением *.jpg, качества 600*600 dpi.

В верхнем правом углу титульного листа рукописи должно указываться полностью имя и фамилия автора (соавторов), место работы, ученое звание, ученая степень (если есть) и должность, которую занимает (ют) автор (соавторы).

После информации об авторе (соавторах) приводится название публикации с выравниванием по центру страницы и прописными буквами полужирным шрифтом. Статья должна сопровождаться шифром УДК. Перед изложением статьи следует подать точную и краткую аннотацию на украинском, русском и английском языках, а также ключевые слова указанными языками. Библиографические ссылки в тексте обозначаются цифрами в квадратных скобках в порядке возрастания. Они должны четко соответствовать перечню литературы.

Список литературы приводится после статьи. Литература должна быть оформлена в соответствии с ГОСТ 7.1:2006 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Библиографическая запись. Библиографическое описание. Общие требования и правила составления», который вступил в силу 1 июля 2007 года.

Аспиранты и соискатели должны подать также рецензию научного руководителя, отметив его имя, фамилию, отчество, ученую степень, ученое звание.

В журнале печатаются статьи, которые не были опубликованы ранее. Редколлегия вправе рецензировать, редактировать, сокращать и отклонять статьи. В случае несоблюдения указанных требований по оформлению рукописей редакция оставляет за собой право не рассматривать их. Предоставленные для публикации материалы не возвращаются. Редакция не всегда разделяет позицию авторов публикаций. Гонорар за публикацию не уплачивается. Перепечатка статей возможна только с разрешения редакции.

FOR AUTHORS

The correspondents, who have no scientific degree, should obligatory attach to the articles the review of the candidate or doctor of science of the correspondent direction, abstract of minutes of the sub-faculty meeting about the recommendation of the article for publication, certified properly.

The volume of the article should be from 8 and more pages in Ukrainian, English, German, Polish or Russian. The article is presented in one variant, printed in Microsoft Word, paper sheet of format A4. Together with the article one should present CD disk with the article file, filename extension *.rtf and in the separate file there should be an electronic photo of the author of the format 4x5,5 with the filename extension *.jpg, of the quality 600*600 dpi.

Article file and photo should be obligatory contain the surname of the author written with Latin letters!!!

Article indents: high and low – 2 cm, left – 2,5 cm, right – 1,5 cm. Print New Roman, ordinary, 14 type size, interval 1,5.

The article should include the following information (from the next paragraph, over one line):

1) from the left edge of the sheet in one line – Surname and initial of the author (authors) in English; scientific degree, academic status or other information concerning scientific activities of the author(s); name of the institution, organization where the author (authors) work;

2) the extensive annotation in English in 1–1.5 A4 pages;

3) from the left edge of the sheer, above − number;

4) article of the following content – introduction, general problem stating and its connection with to the important scientific and practical tasks; analysis of the latest investigations and publications, where one has started the solution of the present problem and which served as a foundation for the author, definition of the parts of the general problem, which have not been defined earlier and which are analyzed in this article; the formulation of the objectives of the article (task stating); main material of the investigation with the complete arguments of the received scientific results; conclusions of the present investigation and perspectives of the further researches in this direction;

The authors are obliged to check all the citations with the primary sources, the editorial staff does not check the factual material, and they only edit grammatical, punctuation and language mistakes. The list of literature is presented in the order of the mentioning in the work (one should not do citations in the written text, only numbers in the brackets, for example − [12, p. 43]);

8) from the new paragraph in English – surname and initials of the author (authors), article name, annotation (3–4 sentences) – short characteristics of the article, problems or suggestions;

9) from the new paragraph – key words (6–8 word or word combinations) in English which are presented respectively to the English annotation;

10) signature of the author (authors).

In the article file on the next sheet one should present the following information about the author (co-authors):

• surname, name and patronymic;

• scientific degree, academic status;

• place of work or education, position of the author;

• contact information (telephone number, email, post address).

It is not permitted to use abbreviation or other abridgements in the article without reserve!

In the magazine we publish the articles which have not been published earlier. The editorial staffs reserves the right to edit the presented articles and can disagree with the opinion of the authors.

The editorial staff reserves the right to return materials to the authors for the correction of the found mistakes and finishing, to shorten and edit the presented texts. The articles presented with the violation of the stated demand are not published and the send manuscripts are not returned to the authors. We do not write letters to the correspondents.

DO AUTORÓW

Artykuły przyjmowane do publikacji w czasopiśmie «Prawo i Postępowanie Administracyjne» muszą spełniać następujące wymagania:

1) poruszać aktualne zagadnienia i problemy;

2) zawierać określenie przedmiotu i celu badań;

3) zawierać analizę aktualnych badań oraz publikacji w zakresie danej tematyki;

4) mieć wyodrębniony wstęp, jasno określający problematykę badawczą;

5) mieć wyodrębnioną część zasadniczą, w której zawarte będzie pełne uzasadnienie wyników badań;

6) zawierać wyodrębnione podsumowanie, przedstawiające najważniejsze wnioski;

7) zawierać wykaz bibliografii w kolejności cytowania.

Objętość artykułu nie powinna przekraczać 12 stron, czcionka – 14 pkt Times New Roman, interlinia – 1,5 pkt, ustawienia strony standardowe – marginesy 2,5 cm.

Obowiązkowo należy dostarczyć wersję elektroniczną artykułu w formacie Microsoft Word oraz w odrębnym załączniku zdjęcie autora o rozmiarze 4x5,5 cm w formacie pliku *.jpg, o rozdzielczości odpowiadającej 600x600 dpi.

W prawym górnym rogu strony tytułowej maszynopisu należy podać: pełne imię i nazwisko autora (autorów), miejsce pracy, stopień oraz tytuł naukowy (jeżeli autor go posiada), stanowisko, które zajmuje.

Po danych o autorze (autorach) na środku strony pogrubioną kursywą należy umieścić tytuł pracy.

Przed częścią zasadniczą artykułu należy zamieścić streszczenie w języku polskim i angielskim (ukraińskim) wraz ze słowami kluczowymi w tych językach.

Przypisy bibliograficzne podaje się w tekście w nawiasach kwadratowych [5, s. 34] zgodnie z kolejnością cytowania. Wykaz pozycji bibliograficznych należy umieścić na końcu artykułu.

Do publikacji w czasopiśmie mogą być zgłaszane wyłącznie prace, które nie były wcześniej publikowane.

Doktoranci, którzy zamierzają zgłosić artykuł do publikacji są zobowiązani do przedłożenia recenzji promotora z podaniem jego pełnego imienia i nazwiska, miejsca pracy, stopnia oraz tytułu naukowego.

Redakcja nie zwraca tekstów nadesłanych i przyjętych do druku oraz zastrzega sobie prawo do recenzowania, redagowania, skracania przesłanych materiałów, a także odmowy publikacji artykułu.

Nadesłane materiały niespełniające wszystkich wymagań dotyczących przygotowania tekstu do druku nie zostaną opublikowane.

Redakcja zastrzega sobie prawo do niezgadzania się z opinią autora (autorów) artykułu.

Przedruk artykułów publikowanych w czasopiśmie wymaga zgody wydawcy.

Redakcja nie płaci wynagrodzenia autorom za nadesłane i zakwalifikowane do druku publikacje.

Koszty druku oraz edycji publikacji ponosi wydawnictwo, a autor otrzymuje bezpłatny egzemplarz czasopisma w wersji elektronicznej.

Koszty związane z przesłaniem czasopisma w wersji papierowej ponosi autor.

ДО УВАГИ АВТОРІВ

Статті, що надсилаються до редакції журналу «Адміністративне право і процес», мають відповідати таким вимогам:

1) актуальність;

2) постановка проблеми;

3) аналіз останніх досліджень і публікацій з цієї проблеми;

4) формулювання завдання дослідження;

5) виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;

6) висновки з цього дослідження;

7) список використаних джерел.

Стаття має бути надрукована через 1,5 комп'ютерні інтервали шрифтом Times New Roman 14-го кегля обсягом 10–12 сторінок; обов'язково додається електронна копія матеріалу (програмний редактор Microsoft Word), у окремому файлі – електронне фото автора форматом 4x5,5 з розширенням *.jpg, якості 600*600 dpi.

У верхньому правому куті титульної сторінки рукопису має зазначатися повністю ім'я та прізвище автора (співавторів), місце роботи, вчене звання, науковий ступінь (якщо є) і посада, яку обіймає (ють) автор (співавтори).

Після інформації про автора (співавторів) наводиться назва публікації з вирівнюванням по центру сторінки і прописними літерами напівжирним шрифтом. Стаття має супроводжуватися шифром УДК. Перед викладом статті слід подати точну і стислу анотацію українською, російською та англійською мовами, а також ключові слова вказаними мовами. Бібліографічні посилання у тексті позначаються цифрами у квадратних дужках у порядку зростання. Вони мають чітко відповідати переліку використаних джерел.

Перелік використаних джерел наводиться після статті. Використана література має бути оформлена відповідно до ДСТУ ГОСТ 7.1:2006 «Система стандартів з інформації, бібліотечної та видавничої справи. Бібліографічний запис. Бібліографічний опис. Загальні вимоги та правила складання», що набрав чинності 1 липня 2007 року.

Аспіранти та здобувачі мають подати також рецензію наукового керівника, зазначивши його ім'я, прізвище, по-батькові, науковий ступінь, вчене звання. У журналі друкуються статті, що не були опубліковані раніше.

Редколегія вправі рецензувати, редагувати, скорочувати та відхиляти статті. У разі недотримання зазначених вимог щодо оформлення рукописів редакція залишає за собою право не розглядати їх. Надані для публікації матеріали не повертаються. Редакція не завжди поділяє позицію авторів публікацій. Гонорар за публікацію не сплачується. Передрук статей можливий лише з дозволу редакції.

ВНИМАНИЮ АВТОРОВ

Статьи, направляемые в редакцию журнала «Административное право и процесс», должны отвечать следующим требованиям:

1) актуальность;

2) постановка проблемы;

3) анализ последних исследований и публикаций по данной проблеме;

4) формулировка задачи исследования;

5) изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов;

6) выводы из этого исследования;

7) список использованных источников.

Статья должна быть напечатана через 1,5 компьютерных интервала шрифтом Times New Roman 14-го кегля объемом 10–12 страниц; обязательно прилагается электронная копия материала (программный редактор Microsoft Word), в отдельном файле – электронное фото автора форматом 4х5,5 с расширением *.jpg, качества 600*600 dpi.

В верхнем правом углу титульного листа рукописи должно указываться полностью имя и фамилия автора (соавторов), место работы, ученое звание, ученая степень (если есть) и должность, которую занимает (ют) автор (соавторы).

После информации об авторе (соавторах) приводится название публикации с выравниванием по центру страницы и прописными буквами полужирным шрифтом. Статья должна сопровождаться шифром УДК. Перед изложением статьи следует подать точную и краткую аннотацию на украинском, русском и английском языках, а также ключевые слова указанными языками. Библиографические ссылки в тексте обозначаются цифрами в квадратных скобках в порядке возрастания. Они должны четко соответствовать перечню литературы.

Список литературы приводится после статьи. Литература должна быть оформлена в соответствии с ГОСТ 7.1:2006 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Библиографическая запись. Библиографическое описание. Общие требования и правила составления», который вступил в силу 1 июля 2007 года.

Аспиранты и соискатели должны подать также рецензию научного руководителя, отметив его имя, фамилию, отчество, ученую степень, ученое звание.

В журнале печатаются статьи, которые не были опубликованы ранее. Редколлегия вправе рецензировать, редактировать, сокращать и отклонять статьи. В случае несоблюдения указанных требований по оформлению рукописей редакция оставляет за собой право не рассматривать их. Предоставленные для публикации материалы не возвращаются. Редакция не всегда разделяет позицию авторов публикаций. Гонорар за публикацию не уплачивается. Перепечатка статей возможна только с разрешения редакции.

FOR AUTHORS

The correspondents, who have no scientific degree, should obligatory attach to the articles the review of the candidate or doctor of science of the correspondent direction, abstract of minutes of the sub-faculty meeting about the recommendation of the article for publication, certified properly.

The volume of the article should be from 8 and more pages in Ukrainian, English, German, Polish or Russian. The article is presented in one variant, printed in Microsoft Word, paper sheet of format A4. Together with the article one should present CD disk with the article file, filename extension *.rtf and in the separate file there should be an electronic photo of the author of the format 4x5,5 with the filename extension *.jpg, of the quality 600*600 dpi.

Article file and photo should be obligatory contain the surname of the author written with Latin letters!!!

Article indents: high and low – 2 cm, left – 2,5 cm, right – 1,5 cm. Print New Roman, ordinary, 14 type size, interval 1,5.

The article should include the following information (from the next paragraph, over one line):

1) from the left edge of the sheet in one line – Surname and initial of the author (authors) in English; scientific degree, academic status or other information concerning scientific activities of the author(s); name of the institution, organization where the author (authors) work;

2) the extensive annotation in English in 1–1.5 A4 pages;

3) from the left edge of the sheer, above − number;

4) article of the following content – introduction, general problem stating and its connection with to the important scientific and practical tasks; analysis of the latest investigations and publications, where one has started the solution of the present problem and which served as a foundation for the author, definition of the parts of the general problem, which have not been defined earlier and which are analyzed in this article; the formulation of the objectives of the article (task stating); main material of the investigation with the complete arguments of the received scientific results; conclusions of the present investigation and perspectives of the further researches in this direction;

The authors are obliged to check all the citations with the primary sources, the editorial staff does not check the factual material, and they only edit grammatical, punctuation and language mistakes. The list of literature is presented in the order of the mentioning in the work (one should not do citations in the written text, only numbers in the brackets, for example − [12, p. 43]);

8) from the new paragraph in English – surname and initials of the author (authors), article name, annotation (3–4 sentences) – short characteristics of the article, problems or suggestions;

9) from the new paragraph – key words (6–8 word or word combinations) in English which are presented respectively to the English annotation;

10) signature of the author (authors).

In the article file on the next sheet one should present the following information about the author (co-authors):

• surname, name and patronymic;
• scientific degree, academic status;
• place of work or education, position of the author;
• contact information (telephone number, email, post address).

It is not permitted to use abbreviation or other abridgements in the article without reserve!

In the magazine we publish the articles which have not been published earlier. The editorial staffs reserves the right to edit the presented articles and can disagree with the opinion of the authors.

The editorial staff reserves the right to return materials to the authors for the correction of the found mistakes and finishing, to shorten and edit the presented texts. The articles presented with the violation of the stated demand are not published and the send manuscripts are not returned to the authors. We do not write letters to the correspondents.

DO AUTORÓW

Artykuły przyjmowane do publikacji w czasopiśmie «Prawo i Postępowanie Administracyjne» muszą spełniać następujące wymagania:

1) poruszać aktualne zagadnienia i problemy;
2) zawierać określenie przedmiotu i celu badań;
3) zawierać analizę aktualnych badań oraz publikacji w zakresie danej tematyki;
4) mieć wyodrębniony wstęp, jasno określający problematykę badawczą;
5) mieć wyodrębnioną część zasadniczą, w której zawarte będzie pełne uzasadnienie wyników badań;
6) zawierać wyodrębnione podsumowanie, przedstawiające najważniejsze wnioski;
7) zawierać wykaz bibliografii w kolejności cytowania.

Objętość artykułu nie powinna przekraczać 12 stron, czcionka – 14 pkt Times New Roman, interlinia – 1,5 pkt, ustawienia strony standardowe – marginesy 2,5 cm.

Obowiązkowo należy dostarczyć wersję elektroniczną artykułu w formacie Microsoft Word oraz w odrębnym załączniku zdjęcie autora o rozmiarze 4x5,5 cm w formacie pliku *.jpg, o rozdzielczości odpowiadającej 600x600 dpi.

W prawym górnym rogu strony tytułowej maszynopisu należy podać: pełne imię i nazwisko autora (autorów), miejsce pracy, stopień oraz tytuł naukowy (jeżeli autor go posiada), stanowisko, które zajmuje.

Po danych o autorze (autorach) na środku strony pogrubioną kursywą należy umieścić tytuł pracy.

Przed częścią zasadniczą artykułu należy zamieścić streszczenie w języku polskim i angielskim (ukraińskim) wraz ze słowami kluczowymi w tych językach.

Przypisy bibliograficzne podaje się w tekście w nawiasach kwadratowych [5, s. 34] zgodnie z kolejnością cytowania. Wykaz pozycji bibliograficznych należy umieścić na końcu artykułu.

Do publikacji w czasopiśmie mogą być zgłaszane wyłącznie prace, które nie były wcześniej publikowane.

Doktoranci, którzy zamierzają zgłosić artykuł do publikacji są zobowiązani do przedłożenia recenzji promotora z podaniem jego pełnego imienia i nazwiska, miejsca pracy, stopnia oraz tytułu naukowego.

Redakcja nie zwraca tekstów nadesłanych i przyjętych do druku oraz zastrzega sobie prawo do recenzowania, redagowania, skracania przesłanych materiałów, a także odmowy publikacji artykułu.

Nadesłane materiały niespełniające wszystkich wymagań dotyczących przygotowania tekstu do druku nie zostaną opublikowane.

Redakcja zastrzega sobie prawo do niezgadzania się z opinią autora (autorów) artykułu.

Przedruk artykułów publikowanych w czasopiśmie wymaga zgody wydawcy.

Redakcja nie płaci wynagrodzenia autorom za nadesłane i zakwalifikowane do druku publikacje.

Koszty druku oraz edycji publikacji ponosi wydawnictwo, a autor otrzymuje bezpłatny egzemplarz czasopisma w wersji elektronicznej.

Koszty związane z przesłaniem czasopisma w wersji papierowej ponosi autor.

Certificate
IC Journal Master List

INDEX COPERNICUS
INTERNATIONAL

Certificates that journal

„Administrative law and process"
ISSN 2227-796X

has been indexed in the
IC Journal Master List in 2013.

1 January 2015
Date

Signature:

Наукове видання

Адміністративне ПРАВО і ПРОЦЕС

науково-практичний журнал

№ 3 (13)/2015

Літературне редагування: Володимир Демченко
Дизайн, верстка та макет обкладинки: Світлана Сілічева
Розміщення на сайті: Сергій Коваль, Євген Литвиненко

Автори опублікованих матеріалів несуть повну відповідальність за підбір, точність наведених фактів, цитат, економіко-статистичних даних, власних імен та інших відомостей.

Формат 70x100 1/16. Ум. друк. арк. 20,13. Наклад 300 прим. Зам. № 212-xxxx.
Гарнітура Times. Папір офсетний. Друк офсетний.
Підписано до друку 26.12.2015

Видавець: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет»
01601, Київ, б-р Т. Шевченка, 14, кімн. 43
тел. (044) 239 32 22; (044) 239 31 72; тел./факс (044) 239 31 28
e-mail: vpc@univ.kiev.ua
http://vpc.univ.kiev.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 1103 від 31.10.02

Друк: ФОП Сілічева С. О.
61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 79/1, оф. 3