

Адміністративне ПРАВО і ПРОЦЕС


НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ ЖУРНАЛ
№ 3(17)/2016

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 26.10.16 (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)
Берlach А. І.	доктор юридичних наук, професор
Вавринюк А. А.	доктор історичних 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
Калаяннов Д. П.	доктор юридичних наук, професор
Коломось Т. О.	доктор юридичних наук, професор
Колпаков В. К.	доктор юридичних наук, професор
Комзюк А. Т.	доктор юридичних наук, професор
Кузнiченко С. О.	доктор юридичних наук, професор
Лук'янець Д. М.	доктор юридичних наук, професор
Мани Т.	доктор юридичних наук, професор
Нєзгода А.	доктор юридичних наук, професор
Остапенко О. І.	доктор юридичних наук, професор
Послушни Є.	доктор юридичних наук, професор
Приймаченко Д. В.	доктор юридичних наук, професор
Сєліванов А. О.	доктор юридичних наук, професор
Старілов Ю. М.	доктор юридичних наук, професор
Чуприс О. І.	доктор юридичних наук, професор
Шлоєр Б.	доктор права, професор
Ярмакі Х. П.	доктор юридичних наук, професор

ЗАГАЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

Авер'янов В. Б., Пухтецька А. А.

Інноваційні аспекти розвитку адміністративного права України 4

Ващенко Ю. В.

Концептуальні засади співвідношення конституційного
та адміністративного права 21

Губанов О. О.

Відповідальність юридичних осіб в контексті адаптації
законодавства України до законодавства Європейського Союзу 36

Белінгіо В. О.

Окремі питання діяльності суб'єктів публічної адміністрації
в сфері захисту прав громадян 43

Самбор М. А.

Джерела адміністративно-деліктного права 54

Снітко А. І.

Вплив урядових формувань на діяльність центральних органів
виконавчої влади з питань туризму в незалежній Україні 65

ОСОБЛИВЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

СЛУЖБОВЕ ПРАВО

Заболотна Л. В.

Правове регулювання дипломатичної служби в Україні 75

Стефанчук М. М.

Повноваження прокурора в адміністративно-деліктному
провадженні: пошук функціональної приналежності 88

Котляренко О. П.

Зарубіжний досвід діяльності військової поліції та передумови
її запровадження в Україні 95

Попов О. В.

Зміст адміністративної правосуб'єктності моряка в Україні 105

ОСВІТНЄ ПРАВО

Губанова Т. О.

Адміністративно-правові процедури
щодо виявлення та усунення причин порушення прав
науково-педагогічних працівників у коледжах 113

СУДОВЕ ПРАВО

Явдокименко Д. М.

Доктринальна характеристика адміністративно-правових спорів
в зарубіжних країнах 121

Пасічник А. В.

Представництво в адміністративному процесі: від усунення протиріч
до нових інститутів адміністративного права 133

ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО ПРАВА

Коваленко Т. О.

Правові аспекти виноградарства в Україні 143

Яценко І. С.

Три теорії поділеної влади. Генеза теорії поділу влади
за Ричардом Малайним 152

Otradnova O. A.

Crimea – a new challenge for freedom of religion 161

ЗАРУБІЖНІ АВТОРИ

Piotr Jaworski

Legal basis of the organization of Roman Catholic military priesthood
in the Second Republic of Poland 168

Koza Ivonna

Innovation leading to effectiveness of Polish local communities.
Case study: North and Northwest Macro-region 181

I Міжнародна науково-практична конференція
«Історія вітчизняного та європейського
адміністративного процесу», та презентація
репринтного видання книги Юрія Панейка 203

До уваги авторів 204

Вниманию авторов 205

For authors 206

Do uwagi autorów 207

*Світлій пам'яті академіка
Вадима Борисовича Авер'янова*

17 вересня 2016 року виповнилося шість років з дати смерті видатного українського науковця — Вадима Борисовича Авер'янова, чий праці і досі продовжують надихати нове покоління адміністративістів на розвиток вітчизняної адміністративно-правової доктрини з урахуванням європейських стандартів організації та діяльності органів публічної адміністрації країн Європейського Союзу.

До уваги читачів пропонується підрозділ колективної монографії **«Інноваційний розвиток України: політико-правові аспекти** : моногр. / В. П. Горбатенко, В. Б. Авер'янов, С. С. Бульбенюк, О. П. Дубас, Ю. Г. Кальниш; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — К. : Юрид. думка, 2006. — 247 с.», *положення якої мають особливе значення для розвитку Української доктрини адміністративного права та дедалі більшою мірою запроваджуються в науковій та навчально-педагогічній діяльності представників школи Видатного науковця.*

Розділ виконаний у співавторстві: д. ю. н., професор В. Б. Авер'янов, А. А. Пухтецька.

ІННОВАЦІЙНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Формування нової адміністративно-правової доктрини як інноваційна проблематика. Сучасні тенденції розвитку адміністративного права в Україні обумовлюються політичними, соціальними, економічними, культурними та іншими чинниками розвитку правової системи країни в цілому. Інноваційні аспекти розвитку цієї галузі права пов'язані з основними напрямками радикального оновлення вітчизняної адміністративно-правової доктрини [1], що має бути покладена в основу модернізації існуючих та запровадження нових інститутів адміністративного права, відповідної практики правозастосування.

На сьогодні реформування вітчизняного адміністративного права — це не тільки далекосяжний намір чи бажання, а нагальна життєва необхідність, що органічно пов'язана з євроінтеграційним вибором України. Радикально змінити згадані «дух» і світоглядну ідеологію вітчизняного адміністративного права неможливо без докорінного перегляду попередніх радянських і нинішніх пострадянських науково-правових стереотипів шляхом створення нової національної доктрини цієї правової галузі (далі — адміністративно-правова доктрина).

І хоча досягнення цієї вагомої мети розраховано на певну перспективу,

уже зараз можна розглянути ключові концептуальні позиції нової доктрини адміністративного права як окремі аспекти розв'язання однієї з інноваційних проблем у вітчизняній правовій науці.

Перш за все, нова адміністративно-правова доктрина передбачає суттєву зміну розуміння *суспільної (соціальної) цінності галузі адміністративного права*.

На противагу існуючому однобічному визначенню її переважним чином як «управлінського» права (тобто як регулятора владно-організуючого впливу держави на суспільні відносини і процеси), ця галузь у сучасному європейському розумінні виступає основним регулятором гармонійних взаємостосунків між публічною адміністрацією — суб'єктами (органами і посадовими особами) виконавчої влади і місцевого самоврядування — та громадянами.

Слід ясно бачити, що перше визначення свідчить про так звану «державоцентристську» ідеологію, у якій державницькі інтереси (так би мовити, «благо держави») превалюють над інтересами людини і, зрештою, всього суспільства.

В основу ж нової адміністративно-правової доктрини має бути покладена протилежна — «людиноцентристська» — ідеологія, згідно з якою держава повинна, умовно кажучи, «служити» інтересам громадян (тобто діяти на «благо людини») — шляхом всебічного забезпечення пріоритету її прав, свобод та законних інтересів у сфері діяльності публічної адміністрації. Цей крок цілком відповідає загальній тенденції сучасного

розвитку державно-правової науки та практики, згідно з якою сьогодні відбувається своєрідний «людиноцентристський поворот» вітчизняного праводержавознавства.

Таким чином, суспільна роль адміністративного права вбачається не суто «управлінською» (а тим більше суто «юрисдикційною»), а переважно «обслуговуючою» — у тому розумінні, що норми цієї галузі мають слугувати найбільш доступним та ефективним засобом забезпечення у сфері діяльності публічної адміністрації максимально повної реалізації громадянином своїх прав, свобод та інтересів, а також їх дієвого захисту у випадку яких-небудь порушень. Точніше таку характеристику адміністративного права доцільно визначити як «публічно-сервісну» (від англ. *to serve* — служити).

Водночас важливо підкреслити, що виокремлення «публічно-сервісної» характеристики не має на меті применшити значення і досі важливого місця «управлінської» характеристики адміністративного права. Ідеться лише про уточнення цього місця в адміністративно-правовій доктрині шляхом зміщення переважного акценту з категорії «державне управління» на категорію «забезпечення пріоритету прав людини», яка, переконаний, і повинна стати базовою та домінуючою в згаданій доктрині. У свою чергу, «публічно-сервісне» призначення адміністративного права охоплює такі його функції, як: правозабезпечувальна — спрямована на забезпечення реалізації прав громадян, так само, до речі, як і виконання покладених на них

обов'язків (цей аспект доречно називати «обов'язкозабезпечувальним»); та правозахисна — спрямована на захист і поновлення порушених суб'єктивних прав громадян.

Наступною концептуальною позицією нової адміністративно-правової доктрини є переосмислення *принципів адміністративного права*. Адже в нас, за традицією, що склалася ще в радянський період, принципи адміністративного права сприймаються не як керівні настанови, положення, а як щось суто декларативне та абстрактне.

Насправді ж, правові принципи загалом виступають своєрідними «нервовими центрами права», вимогам яких повинні відповідати і підкорятися всі правові норми, щодо яких принципи мають пріоритет [2].

Тим не менше всупереч об'єктивній логіці, у радянський період адміністративне право залишалося чи не єдиною галуззю права, яка не мала власних правових принципів як таких, а базувалася на принципах державного управління. Хоча зрозуміло, що державне управління та адміністративне право — різні явища, і тому принципи адміністративного права не можуть підмінятися принципами державного управління, на що справедливо було звернуто увагу ще в працях радянських вчених [3].

Враховуючи, що в загальноприйнятому сенсі для державного управління головним є досягнення найбільш раціональним шляхом запланованих результатів владно-організуючого впливу на керовані об'єкти, але аж ніяк не прагнення до всебічного забезпечення пріоритету прав людини, стає

зрозумілим, чому саме завдяки своїм принципам адміністративне право в Європі однозначно орієнтоване на права та інтереси людей, забезпечення гарантій їх ефективної реалізації та захисту, тоді як у нас — на потреби функціонування державного апарату управління, створення умов для «зручного» (з точки зору чиновників) адміністрування.

Не вдаючись до спеціального розгляду принципів адміністративного права (перелік яких, до речі, тільки починає формуватися українськими дослідниками [4]), необхідно наголосити на основоположному значенні в новій адміністративно-правовій доктрині принципу «верховенства права».

На відміну від більш поширеного у вітчизняних джерелах принципу «верховенства законності», принцип «верховенства права» слід доктринально тлумачити як двоєдину вимогу щодо: а) визнання пріоритетності прав людини перед усіма іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави; б) підпорядкування діяльності всіх без винятку державних інститутів потребам ефективної реалізації та захисту прав людини.

З огляду на потреби практичного застосування в адміністративно-правовому регулюванні принципу верховенства права важливо повернути увагу до двох відносно самостійних аспектів конституційної формули (част. 3 ст. 3 Конституції України): «*Утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави*» (курсив автора). Причому перевагу слід нада-

ти саме аспекту «забезпечення» прав людини.

Адже у вітчизняній юридичній науці та практиці традиційно забагато говориться про власне наявність прав, хоча саме по собі легальне визначення (тобто «утвердження») навіть найширшого кола прав ще не означає, що людина в змозі фактично скористатися цими правами, тобто що вони реально забезпечені. Це з одного боку.

З іншого ж боку, не менш поширена традиція зводити проблематику прав людини до можливостей судового захисту порушених прав. Хоча слід бачити, що основний обсяг діяльності держави (як і в цілому публічної влади) щодо забезпечення прав людини зводиться не стільки до реагування — через судовий розгляд — на аномальні діяння, що порушують зазначені права, скільки як раз до позитивних дій зі створення умов для ефективної реалізації людьми своїх прав.

З огляду на вищезазначене, проблема верховенства права може бути по-справжньому зрозуміла та розв'язана лише в контексті аналізу та оцінки всієї сукупності взаємостосунків (відносин) людей з органами виконавчої влади та їх посадовими особами. Адже виконавча влада — найбільш наближена до людей гілка влади, з якою в них відбуваються найчастіші контакти щодо реалізації багаточисельних суб'єктивних прав та інтересів людини. Між тим виконавча влада в Україні, як і раніше, зберігає державоцентристську — ідеологію, за якою людина сприймається як «підвладний об'єкт», інтереси яко-

го підпорядковані інтересам держави, потребам більш успішного функціонування державного управління. Тому єдино можливим шляхом забезпечення реалізації принципу верховенства права у сфері адміністративно-правового регулювання слід визнати рішучий перехід до згадуваної раніше людиноцентристської ідеології.

При цьому важливо наголосити, що покладений в її основу інститут прав людини мав би водночас змінити і вигляд власне державного управління, спричиняючи при цьому вагомий вплив як на вітчизняну концепцію, так і на практику творення сучасної системи управління в Україні[5].

Далі, при формуванні нової адміністративно-правової доктрини на началах «людиноцентристської» ідеології, першочергового значення набуває концептуальна позиція, що заперечує тлумачення *предмета регулювання адміністративного права* через призму головним чином відносин державного управління. Саме внаслідок цього в юридичній науці та практиці, як вже згадувалося, продовжує домінувати сприйняття адміністративного права виключно як «управлінського» права.

Насправді ж, неупереджений аналіз переконує, що у сфері регулювання норм адміністративного права широко розповсюджені не тільки управлінські, а й неуправлінські відносини, причому чисельність останніх аж ніяк не менша, а значно більша, ніж управлінських відносин. Зведення ж практично всіх врегульованих адміністративним правом суспільних відносин до «управління»

(або «сфери управління») можна пояснити лише тим, що в радянській адміністративно-правовій науці поняття «державне управління» стало, за влучною оцінкою, «безрозмірним», що позбавляє це поняття змісту [6].

У той же час слід виходити з того, що предмет (а, відповідно, і нормативний масив) адміністративного права складається з двох частин — управлінської та неуправлінської, у чому виражається так звана дихотомія адміністративного права [7]. Зокрема, у сукупності суспільних відносин, що регулюються нормами адміністративного права, цілком впевнено не можна віднести до «управлінських», принаймні, такі групи відносин за участю суб'єктів публічної адміністрації: 1) у зв'язку з підготовкою та прийняттям різного роду індивідуальних рішень стосовно як реалізації чисельних суб'єктивних прав приватних (фізичних та юридичних) осіб, так і виконання останніми обов'язків, покладених на них законодавством; 2) щодо реагування на різні звернення приватних осіб, включаючи і розгляд в адміністративному (позасудовому) порядку їх скарг; 3) нарешті, у зв'язку із застосуванням заходів адміністративного примусу (які набагато ширші, як відомо, ніж тільки накладення адміністративних стягнень).

Враховуючи, що «неуправлінську» частину предмета адміністративного права складають неоднорідні групи відносин, що перелічені вище, пропонується перші дві групи відносин визначати як «публічно-сервісні», оскільки вони фактично спрямовані на обслуговування (через забезпечення реалізації суб'єктивних прав і

виконання юридичних обов'язків) інтересів громадян та інших приватних осіб. Остання ж група традиційна — це адміністративно-юрисдикційні відносини.

Цілком природно, що переважна увага в адміністративно-правовій доктрині має бути приділена публічно-сервісним відносинам, оскільки тут йдеться про багаточисельні та багатоманітні взаємостосунки між суб'єктами публічної адміністрації і приватними (фізичними і юридичними) особами.

Відповідно до існуючої «дихотомії» адміністративного права наступною концептуальною позицією нової адміністративно-правової доктрини має стати оновлена оцінка одного з ключових постулатів радянської юридичної науки — про визнання *домінуючим типом адміністративно-правового відношення так званого «владовідношення»*, яке здійснюється за схемою «влада-підпорядкування».

Тут, як прийнято вважати, існує так звана «вертикаль» між суб'єктом владних (публічно-владних) повноважень, який наділений правами здійснювати владний вплив на керований об'єкт — людину (або іншу приватну особу), а остання зобов'язана підкорятися такому впливу, що утворює певну «субординацію» між цими сторонами. Справді, за такою схемою будується значна частина адміністративно-правових відносин, а саме: відносини, що виникають у зв'язку із здійсненням публічною адміністрацією власне управлінської та адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Однак решта адміністративно-правових відносин будується за принципово

іншою схемою. Так, усі публічно-сервісні (обслуговуючі) відносини передбачають не односторонній вплив уповноваженого суб'єкта на підпорядкований об'єкт, а їх двосторонню взаємодію, тобто як суб'єкт владних повноважень має право вимагати від приватної особи виконання конкретно визначених обов'язків (тобто її належної поведінки), так і приватна особа має аналогічне право стосовно зазначеного суб'єкта.

Принагідно нагадаємо, що саме за такою схемою побудовані так звані зобов'язальні правовідносини у сфері регулювання цивільного права (хоча тут сторони називаються «кредитор» та «боржник»). У більшості цих правовідносин кожен з учасників зобов'язання є одночасно і кредитором, і боржником (наприклад, продавець і покупець у договорі купівлі-продажу, орендодавець та орендар у договорі оренди та т.ін.). Причому в подібних правовідносинах, які отримали назву взаємних (зустрічних) зобов'язань, права та обов'язки сторін повинні виконуватися, за загальним правилом, одночасно [8].

Подібно до цього, в адміністративно-правових відносинах публічно-сервісного типу кожна сторона наділена, з-поміж своїх суб'єктивних прав, правом вимоги від другої сторони її належної (тобто передбаченої законодавством) поведінки. Наприклад, орган виконавчої влади має право вимагати від заявника надання всіх необхідних для розгляду та вирішення певного питання документів, а заявник, зі свого боку, має право вимагати від цього органу додержання встановленого законодав-

ством порядку та строку для відповіді на подане звернення. Це означає, що подібні відносини будуються не за односторонньою схемою «влада-підпорядкування», а за двосторонньою схемою «взаємного права вимоги», що належить обом сторонам правовідношення. Інакше кажучи, у принциповому вигляді схема публічно-сервісних відносин наближена до природи зобов'язальних правовідносин.

Найбільш яскраво наведена схема виявляється у відносинах щодо надання так званих адміністративних (або управлінських) послуг. Нагадаємо, що ця, поки що не традиційна для вітчизняного досвіду, функція виконавчої влади — надання адміністративних послуг — була вперше передбачена Концепцією адміністративної реформи в Україні, де подібні послуги були визначені «як послуги зі сторони органів виконавчої влади, які є необхідною умовою реалізації прав і свобод громадян — зокрема, реєстрація, ліцензування, сертифікація та ін.» [9]. Для чіткого розуміння двостороннього характеру зазначених публічно-сервісних правовідносин важливою є саме дефініція «послуги». Адже вона гранично точно акцентує увагу на виконанні саме обов'язків держави перед приватними особами, спрямованих на юридичне оформлення умов, визначених законодавством необхідними для належної реалізації згаданими особами своїх прав та законних інтересів.

Таким чином, поряд з традиційними, які отримали усталену назву «вертикальні адміністративно-правові відносини», існує великий (а за

чисельністю переважний) масив адміністративно-правових відносин, які за своїм юридичним змістом не можуть однозначно вважатися «вертикальними». Більш того, певні прояви «взаємного права вимоги» характерні навіть окремим вертикальним адміністративно-правовим відносинам: наприклад, відносинам між вищим і нижчим органами при делегуванні першим своїх повноважень. Тобто «взаємне право вимоги» — це, врешті-решт, не менш поширена риса адміністративно-правових відносин, аніж односторонність впливу однієї сторони на іншу за схемою «влада-підпорядкування».

Разом з тим слід чітко усвідомлювати, що викладений підхід докорінним чином відрізняється від існуючої у пострадянській адміністративно-правовій науці теоретичної презумпції про те, що наявність будь-яких ознак «рівності» сторін адміністративно-правового відношення за своєю суттю є нетиповим для класичного методу регулювання адміністративного права, яким, за усталеною традицією, вважається імперативний метод правового регулювання, або метод владних приписів [10].

З огляду на це, нова адміністративно-правова доктрина закономірно передбачає ще одну обов'язкову концептуальну позицію — переосмислення звичного розуміння характеру *метода регулювання адміністративного права*. Це — чи не найбільш складне інноваційне завдання, позаяк у даному питанні надзвичайно міцними є фундаментальні позиції радянської науково-правової школи, яка оцінювала метод адміністра-

тивного права як імперативний. Про можливість використання окремих елементів другого основного метода правового регулювання — диспозитивного — говорилося як би «сором'язливо-стримано», наче як про щось другорядне та в цілому неприродне для адміністративного права.

Але ж чи дійсно таким є поєднання регулятивних засобів названих основних методів правового регулювання?

Відповідаючи на це питання, необхідно врахувати, що в структурі адміністративно-правових відносин усі взаємозв'язки, що виникають на основі «взаємного права вимоги», будуються (принаймні, в рамках цих взаємозв'язків) за схемою зобов'язального правовідношення. Саме ж «право вимоги», яким одночасно наділені обидві сторони адміністративного правовідношення, має розглядатися як своєрідне «дозволення». За висновком авторитетного теоретика права, «суб'єктивне право, яке зводиться тільки до одного права вимоги (що характерно для ... відносин правовідносин типу зобов'язань у цивільному праві), також виражає своєрідне дозволення, і воно також науково інтерпретується через поняття «дозволення поведінки» [11]. Подібна побудова правовідносин, як відомо, досягається за допомогою диспозитивного методу правового регулювання. А це означає, що в адміністративно-правовому регулюванні, на протигагу традиційному погляду, застосовується не один з двох класичних методів, а самостійний метод особливого характеру, у якому органічно переплетені (змішані) елементи та

ознаки як імперативного, так і диспозитивного методів правового регулювання.

Подолання застарілих поглядів щодо методу адміністративного права у новій адміністративно-правовій доктрині має і суто теоретичне, і важливе практичне значення, оскільки від цього прямо залежить і зміст діючих актів адміністративного законодавства, і стратегічна спрямованість розвитку всієї адміністративно-правової галузі [12]. Адже ще й досі адміністративне право асоціюється, перш за все, із розпорядчим втручанням у поведінку приватних осіб, заборонами, примусом, мірами відповідальності. Це, на жаль, дуже стійка традиція, притаманна в цілому пострадянській юридичній науці та практиці, включаючи українську.

Саме через оновлення методу регулювання названа традиція має бути подолана відповідно до проголошеного у Конституції України (ст. 3) пріоритету прав людини у відносинах з державою, що вимагає принципово нових засобів регуляторного впливу адміністративно-правових норм. Якщо узагальнити, то адміністративне право має більше встановлювати обмеження для держави (точніше, для всієї публічної влади), і менше — для людей (так само як і загалом для приватних осіб).

Саме ця вимога, на наш погляд, повинна стати провідним імперативом у трансформації метода регулювання цієї правової галузі. Але найголовніше — у тому, щоб це знайшло практичне підтвердження у новій якості національного адміністративного законодавства, яке всім своїм зміс-

том повинно всіляко сприяти забезпеченню реалізації та захисту прав людини, її законних інтересів, вимог та очікувань.

Для формування нової адміністративно-правової доктрини важливим є нове ставлення до окреслення *змістовних контурів системи адміністративного права*. Тут найбільш гострими є завдання залучення (а частково — відновлення) до даної системи правової «матерії», яка хоч і має належати цілком об'єктивно адміністративному праву, але дотепер з різних причин розпорошена по інших галузях права. Зокрема, ідеться про наступне.

По-перше, в систему адміністративного права мають бути повернуті управлінські інститути місцевого самоврядування. Це настільки зрозуміла вимога, що майже не потребує додаткових пояснень. Адже ідеться про органічне поєднання сфер державного і самоврядного (муніципального) управління за допомогою запровадження узагальнюючого поняття «публічна адміністрація». Відповідно, управлінська (так само як і обслуговуюча) діяльність суб'єктів публічної адміністрації — органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування — має розглядатись в межах єдиного предмета регулювання адміністративного права.

По-друге, у межах системи адміністративного права необхідно зосередити весь обсяг правового регулювання інституту державної служби і служби в органах місцевого самоврядування. У першу чергу треба виокремити зі сфери дії трудового законодавства службово-трудові відносини

відповідних суб'єктів, а також відносини дисциплінарної відповідальності державних і муніципальних службовців.

По-третє, у системі адміністративного права має перебувати регулювання загальних засад застосування усіх існуючих на цей час видів юридичної відповідальності, котрі об'єктивно мають адміністративно-правову природу, але зараз запроваджені так званими вторинними правовими галузями: фінансовим, господарським, екологічним правом і т. ін. Щонайменше, мають бути унормовані єдині концепції щодо адміністративних деліктів і адміністративно-правових санкцій: в першу чергу, це стосується фінансових і адміністративно-господарських санкцій.

По-четверте, належної уваги потребує розмежування, зокрема, з господарським правом і в інших (окрім деліктної) частинах. Адже досі вчені — адміністративісти були і залишаються невинувато пасивними в процесі формування у межах господарського законодавства низки понятійно-термінологічних новацій: регуляторна політика, регуляторна діяльність, регуляторні акти, дерегулювання тощо, які доктринально тлумачаться і на практиці застосовуються доволі неоднозначно, хоча їх зміст мав би бути співвіднесений з відповідними інститутами і поняттями адміністративного права.

Нарешті, при формуванні нової доктрини адміністративного права, не можна залишати без уваги той факт, що *вітчизняна адміністративно-правова наука* у своїй значній частині — внаслідок, насамперед,

абсолютизації управлінської характеристики адміністративного права — продовжує існувати в полоні теоретичних суперечностей і навіть помилкових, на моє переконання, постулатів.

Їх, на жаль, доволі багато: достатньо продивитись зміст існуючих галузевих підручників — від ототожнення виконавчої влади і державного управління до розгляду заходів адміністративного примусу як методів державного управління. Це означає, що проблематика теорії адміністративного права фактично підміняється науковими засадами державного управління.

Некритичне сприйняття подібного становища приводить окремих дослідників навіть до парадоксального висновку про те, що «адміністративне право входить у систему наукових і навчальних дисциплін, що об'єднуються терміном «наука управління» [13]. На наш погляд, неприйнятність цієї тези закономірно випливає з очевидного факту, що предметом науки адміністративного права виступає аж ніяк не «управління», а відповідна «галузь права».

Отже, слід визнати, що об'єктивно необхідний крок у формуванні нової доктрини адміністративного права — це подолання негативних наслідків багаторічного панування стереотипів колишньої радянської адміністративно-правової науки, котрій був властивий догматизм у тлумаченні ключових понять і інститутів, підвалини якого закладались ще в 40–50-х роках минулого століття і з тих часів змістовно не переглядались.

Наведені вище ключові концептуальні позиції нової української

адміністративно-правової доктрини, певна річ, не вичерпують усіх важливих теоретичних проблем наближення вітчизняної галузі адміністративного права до стандартів, що панують нині у демократичних країнах світу. Проте саме розглянуті аспекти мають, на наш погляд, принципове методологічне значення для вироблення правильної стратегії подальшого реформування національного адміністративного права, і від їх розуміння вирішальною мірою залежить розв'язання решти дискусійних питань у сфері адміністративної правотворчості та праворозуміння.

Сучасні інноваційні завдання реформування галузі адміністративного права України на основі демократичних цінностей. Як засвідчує досвід проведення адміністративних реформ у країнах Центральної та Східної Європи у зв'язку із вступом до Європейського Союзу (ЄС), для досягнення поставлених завдань необхідне не тільки доктринальне осмислення нових та перегляд застарілих правових категорій, що саме по собі має розглядатися як об'єктивний процес розвитку будь-якої галузі знання. Важливим аспектом, який набуває інноваційного характеру для розвитку публічно-правової сфери в Україні, виступає визначення завдань комплексного перегляду правового підґрунтя низки інститутів адміністративного права (у першу чергу, основних засад, принципів, стандартів, гарантій), у яких найбільш повною мірою мають знайти своє відображення сучасні європейські демократичні цінності.

Основою доктринального перегляду має послужити сучасне розуміння принципу верховенства права в європейській юридичній науці, яке хоча і виникло на класичних доктринальних позиціях його розуміння, сформованих Альбертом Дайсі [14], але значним чином трансформувалося в контексті глобалізаційних, європейських інтеграційних, економічних, правових та інших аспектів реформування світового правопорядку. Адже принцип верховенства права на сьогоднішній день вже не обмежується рамками національної правової системи, його зміст, поряд із традиційним розумінням змісту та ролі конституційного принципу верховенства права, зазнає певних трансформацій, що особливо проявилось у використанні змісту даної категорії провідними європейськими регіональними організаціями в контексті євроінтеграційних процесів та формування Європейського адміністративного простору¹ (ЄАП). Варто відмітити,

¹ Нагадаємо, що концепція ЄАП виникла наприкінці XX століття як результат спеціальних наукових досліджень природи Європейського правового простору та місця у ньому нових, удосконалених форм (методів) співробітництва у сфері діяльності публічних адміністрацій європейських держав.

Термін ЄАП у сучасному значенні було вперше вжито у дослідженні групи SIGMA (1999 р.), де міститься визначення ЄАП, яке стало основою досліджень у даній сфері: "Принципи публічної адміністрації, які є спільними для держав-членів Європейського Союзу, створюють умови виникнення "Європейського адміністративного простору", який включає в себе набір (групу) спільних стандартів діяльності публічних адміністрацій, які визначаються законом та реалізація яких на практиці забезпечується відповідними процедурами та механізмами відповідальності.

Основними елементами, через які розкривається зміст категорії ЄАП виступають: правові

що хоча Європейський адміністративний простір і не являє собою частини схвалених *acquis communautaire*, але він покликаний слугувати орієнтиром реформ публічних адміністрацій у країнах-кандидатах» [15].

Слід зауважити, що на сьогодні вітчизняна доктрина адміністративного права послуговується переважно класичним розумінням принципу верховенства права, запропонованим відомим англійським вченим-конституціоналістом Альбертом Венном Дайсі. У своїй всесвітньо відомій праці «Вступ до науки конституційного права» (англ. — «An Introduction to the Science of the Law of the Constitution») відмітив, що верховенство права було властиве Англії ще з часів Нормандської навали, та характеризувалося двома основними рисами: 1) всемогутністю (англ. — *omnipotence*) та безспірним (англ. — *undisputed*) верховенством на території усієї країни центрального уряду; 2) пануванням (англ. — *rule*) або верховенством (англ. — *supremacy*) права [16]. Причому верховенство права розглядається як гарантія прав індивідів у Британській Конституції.

Для розуміння сучасного змісту та напрямків запровадження принципу верховенства права у адміністративному законодавстві України, важливо відзначити, що стрімкий економічний розвиток світового господарства призвів до необхідності запроваджен-

ня уніфікованих та стандартизованих правил ведення бізнесу, руху товарів, капіталів і т. п. Тому цілком природно, що саме *ідея верховенства права була обрана як ключова, тобто як така, що здатна об'єднати суб'єктів «спільного ринку» єдиним доктринальним підґрунтям та, відповідно, джерелом спільних засад правотворчості та правореалізації*.

Принцип верховенства права разом із демократією та повагою прав і свобод людини і громадянина — це *ключові, основоположні ціннісні орієнтири європейської доктрини праворозуміння*. Їх покладено в основу правопорядку ЄС, що знайшло формальне закріплення в ст. 6 (колишній статті F) «Договору про Європейський Союз» [17].

Також слід відмітити той факт, що принцип верховенства права на сучасному етапі його розуміння у західній юридичній думці втрачає риси абстрактної моделі, що було особливо характерно античним філософським визначенням. Натомість простежується тенденція до деталізації, формалізації принципів та процедур, через які ідея верховенства права має отримати конкретні практичні напрямки запровадження та утвердження.

Зокрема, у Звіті Світового Банку (грудень 2005 року) «Світовий банк та Реформи Верховенства права» [18] наводиться обґрунтування трансформації сучасного значення принципу верховенства права та його використання в глобалізаційних та євроінтеграційних процесах. Особливо треба наголосити на запропонованому в цьому дослідженні виділенні конкретних шляхів запровадження та

норми, принципи та стандарти, адміністративні традиції національних держав-членів ЄС, соціальні та культурні цінності європейських держав, а також національні публічні адміністрації останніх, які виступають ключовим, системоутворюючим елементом ЄАП.

утвердження принципу верховенства права, а саме, виділення двох основних напрямків (способів) реформування на його основі: 1) законодавства (щонайменше, це підготовка та прийняття законів у п'яти основоположних сферах: власність; договори; компанії; банкрутство; конкуренція); та 2) інституцій (у тому числі реформування судів, органів виконавчої влади; органів реєстрації права на власність; інституту омбудсмена; юридичних навчальних закладів та центрів підготовки судових працівників, асоціацій адвокатів; виконавчої служби).

Враховуючи вищевикладене, слід зазначити, що принцип верховенства права слід розглядати як першоджерело, основу реформування адміністративно-правової науки в Україні, запровадження принципів належного урядування та належного управління, які мають посісти належне місце в адміністративно-правовій доктрині та системі чинного законодавства України.

Важливим є і врахування впливу глобалізаційних та регіональних інтеграційних процесів на розвиток цієї галузі права. Актуальним та надзвичайно важливим становиться євроінтеграційний аспект, адже входження України до європейського політичного, інформаційного, економічного і правового простору визначено стратегічним пріоритетом зовнішньої політики держави. Досягненню цієї мети має сприяти виконання Україною Копенгагенських [19] та Мадридських [20] критеріїв¹, що вису-

ваються до країн-кандидатів на вступ до Європейського Союзу (ЄС).

В сучасній науці адміністративного права України активно формується своєрідний «євроінтеграційний» напрямок спеціальних юридичних досліджень, основною метою яких є розробка теоретико-методологічних і наукових засад адаптації як доктринальних положень, так і діючих норм вітчизняного адміністративного законодавства до європейських принципів та стандартів.

Пріоритетність проведення наукових досліджень у даній сфері обумовлюється необхідністю реформування чинного законодавства України у відповідності до зобов'язань, прийнятих у зв'язку із підписанням Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами», ратифікованої Верховною Радою України 10 листопада 1994 року (№ 237/94-ВР).

Однією з основних цілей реформування науки та галузі адміністративного права України в напрямку їх наближення до європейських принципів та стандартів, має стати, на

21–22 червня 1993 року, належать: стабільність установ (органів), які гарантують демократію, верховенство права, права людини та повагу і захист меншин, існування діючої ринкової економіки так само як і здатності подолати конкурентний натиск та ринкові сили всередині ЄС. Також зазначено, що членство передбачає здатність країни-кандидата прийняти на себе зобов'язання, які випливають з членства, включаючи вірність цілям політичного, Економічного та Валютного союзів [19]. У свою чергу, до Мадридських критеріїв (англ. — The Madrid criteria), схвалених на Мадридському засіданні Європейської Ради у 1995 році, відносяться: 1) Перебудова адміністративних структур країни-заявника; 2) Створення умов поступової гармонійної інтеграції в ЄС [20].

¹ Принагідно нагадаємо, що до Копенгагенських критеріїв (англ. — The Copenhagen criteria), ухвалених на Копенгагенській Європейській Раді

нашу думку, комплексне вивчення європейських принципів адміністративного права, в т.ч. з метою приведення *administrative capacity*¹ (з англ. — адміністративної здатності (або ефективності)) публічної адміністрації [21] у відповідність до потреб функціонування ЄАП. Це обумовлено, в першу чергу, тим, що саме від ефективності діяльності публічних адміністрацій у національних державах-членах ЄС залежатиме забезпечення практичної реалізації прав і свобод людини і громадянина, а також однакового розуміння та ефективного застосування норм *acquis communautaire* ЄС.

В той же час термін «європейські принципи адміністративного права» часто вживається у вітчизняній юридичній літературі, незважаючи на відсутність доктринальної єдності у розумінні цього поняття. Переважна більшість вітчизняних досліджень містить загальне посилання на «європейські принципи» у розумінні загальних стандартів (але тому, до речі, часто використовують словосполучення «принципи і стандарти») положень, вимог, які символізують досягнення європейських регіональних організацій у правотворчій та правозастосовчій сферах.

Серед досліджень, в яких зроблено перші кроки в напрямку вивчення європейських принципів адміністра-

тивного права, слід зазначити праці В. Б. Авер'янова, І. Грицяка, Н. Гнидюк, Г. Й. Ткач [22] та деяких інших правознавців. Втім огляд вітчизняної джерельної бази підтвердив гіпотезу про те, що проведені розвідки в цій сфері не мають комплексного характеру, а переважно присвячені дослідженню змісту та значення окремих принципів або їх окремих елементів (аспектів) для цілей реформування того чи іншого інституту галузі адміністративного права.

Вивчення розуміння поняття європейських принципів адміністративного права у європейській доктрині [23] праворозуміння показало, що до загального обсягу даної категорії мають бути віднесені не тільки принципи європейського адміністративного права², а й принципи Європейського адміністративного простору (ЄАП) як квінтесенція змісту принципів європейського адміністративного права (*вужке розуміння*).

До принципів європейського адміністративного права відносять:

1) принцип законності (англ. — the principle of legality) — запозичений з французького права у класичному розумінні поняття верховенства права, відповідно до якого визнається зв'язаність адміністрації (виконавчої гілки влади) законом;

2) можливість скасування (або відкликання) незаконного адміністративного акта (англ. — the revocability of unlawful administrative action) та

¹ Термін “administrative capacity” використовується в праві ЄС для позначення двох взаємопов'язаних аспектів діяльності публічних адміністрацій: 1) здатності проводити підготовку, координацію та виконання самої процедури входження до ЄС; та 2) здатності імплементувати *acquis communautaire* та забезпечувати ефективне співробітництво з іншими країнами-членами ЄС на постійні основі.

² Вперше принципи європейського адміністративного права були визначені у всесвітньо відомій праці німецького вченого Юргена Шварце „Euripaisches Verwaltungsrecht“ (“Європейське адміністративне право”), 1988 р.

відповідність цього принципу вимогам неприпустимості негативного впливу на права громадян, реалізація яких була визнана або підтримана таким актом);

3) принцип недискримінації (англ. — non-discrimination) — подібні справи не будуть розглядатися по-різному, окрім випадків, коли наявні об'єктивно обумовлені обставини для такої диференціації;

4) юридична визначеність (англ. — legal certainty) — один з основних (фундаментальних, засадничих) принципів європейського адміністративного права, відповідно до якого усі суб'єкти права повинні керуватися у своїх діях правовими приписами (нормами). Спеціальними випадками застосування цього принципу є захист законних очікувань, заборона зворотної дії норм, що встановлюють покарання, вимога до держави, установ та організацій діяти добросовісно та з повагою до наданих прав і т. ін.;

5) право на захист (фр. — droit de la defence) — запозичений з французької мови термін, який означає право на захист, а також несе змістовне навантаження концепції природної справедливості (англ. — natural justice), чесності (англ. — fairness), та, відповідно, американської концепції належної юридичної процедури (англ. — due process);

6) принцип пропорційності — запозичений з німецької концепції Verhältnismässigkeit, відповідно до якої у реалізації повноважень установ та організацій мають використовуватися такі засоби, які відповідають цілям отримання відповідного результату, та які не повинні виходити за

межі необхідного для досягнення поставленого завдання (мети);

7) принцип поваги до фундаментальних прав людини та громадянина (англ. — respect for fundamental human rights) — відповідно до положень Європейської Конвенції з прав людини та їх тлумачення Європейським судом з прав людини, а також усталених конституційних традицій країн-членів ЄС, а також положень права ЄС в цілому (включаючи проєкт Конституції ЄС);

8) принцип субсидіарності (англ. — subsidiarity) — рішення повинні прийматися на найнижчих рівнях організації, забезпечувати ефективність запропонованих заходів, що, в свою чергу призводить до деволуції (передачі) владних повноважень в середині ЄС з наднаціонального на національний рівень;

9) принцип належного управління (англ. — «good administration») — містить у собі поєднання вимог щодо справедливого розгляду та використання найкращого досвіду (методів) (англ. — best practices) в управлінні, а також запровадження інституту омбудсмена для розгляду скарг про факти неналежного урядування (управління) (англ. — maladministration), що мали місце у діяльності установ та організацій ЄС;

10) принцип прозорості (англ. — transparency) — розвинувся під впливом Скандинавських принципів належного урядування, запозичений із вступом до ЄС Швеції та Фінляндії у середині 1990-х років. У європейському праві переважно вживається щодо доступу до офіційних документів, що містять у собі прийняті рішення.

У свою чергу, до принципів ЄАП відносяться наступні групи: 1) юридична визначеність (надійність та передбачуваність); 2) відкритість і прозорість; 3) відповідальність; 4) ефективність та результативність [24].

Представити взаємодію цих принципів можна наступним чином.

До групи принципів «Юридична визначеність» відносять принцип правової держави; принцип верховенства права; принцип надійності; принцип передбачуваності; принцип зв'язаності адміністрації законом; принцип недискримінації; принцип пропорційності; принцип доцільності (обґрунтованості); принцип процедурної справедливості; принцип своєчасності; принцип професіоналізму, тощо.

До групи принципів «Відкритість і прозорість» слід віднести принаймні: принцип відкритості на противагу секретності; принцип прозорості на противагу дискретності; принцип винятковості конфіденційного та секретного характеру діяльності органів публічної влади; принцип набрання законної сили тільки після офіційного опублікування; принцип підлеглих публічних адміністрацій зовнішньому контролю; принцип обов'язкового обґрунтування та наведення підстав прийнятого рішення особі, чий права або законні інтереси зачіпаються у зв'язку із його рішеннями, і т.п.;

До групи принципів «Відповідальність», в першу чергу, належать принцип несення відповідальності органами публічної адміністрації; презумпція вини органу публічної адміністрації у відносинах з громадяни-

ном; принцип відшкодування шкоди органами публічної влади, заподіяної правам і законним інтересам громадян та ін. осіб; принцип формалізованих процедур з метою уникнення абстрактної відповідальності; принцип примату інтересів людини і громадянина у відносинах з органами публічної влади, тощо.

До групи принципів «Ефективність і результативність» відносять принцип ефективної адміністрації; принцип ефективного та результативного виконання європейського законодавства та інші.

Розвиток правової системи України в напрямку запровадження європейських принципів та стандартів обумовив трансформацію предмета адміністративно-правової галузі України. Зокрема, впродовж останніх років в доктрині адміністративного права України було обґрунтовано необхідність перегляду традиційного радянській правовій системі підходу щодо визначення *предмету адміністративного права* [25].

Відповідно до нового погляду на роль і місце адміністративного права, було виділено наступні групи однорідних суспільних відносин, що формуються:

1) у ході державного управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами, а також реалізації повноважень виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та деяким іншим недержавним інституціям;

2) у ході діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого

самоврядування, їх посадових осіб щодо забезпечення реалізації та захисту в адміністративному порядку прав і свобод громадян, надання їм, а також юридичним особам різноманітних адміністративних (управлінських) послуг;

3) у процесі внутрішньої організації та діяльності апаратів усіх державних органів, адміністрацій державних підприємств, установ та організацій, а також у зв'язку з проходженням державної служби або служби в органах місцевого самоврядування;

4) у зв'язку з реалізацією юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права;

5) у ході застосування заходів адміністративного примусу, включаючи адміністративну відповідальність, щодо фізичних і юридичних осіб.

Трансформація предмету адміністративного права прискорила розвиток нових, невластивих радянській правовій доктрині інститутів: інституту адміністративних послуг, інституту адміністративних процедур (та розвиток права особи на оскарження адміністративних актів), публічної адміністрації (основним завданням реформування цього інституту присвячено окремий розділ цієї роботи) та публічної служби, а також внесла суттєві корективи у такі інститути як адміністративна відповідальність, адміністративна юрисдикція тощо.

Список використаних джерел

1. Див. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування // Право України. — 1998, № 8; Він же. Актуальні завдання реформування адміністративного права // Там само — 1999, № 8; Він же. Реформування українського адміністративного права: черговий етап // Там само. — 2000, № 7;

2. Цвік М. В. Фундаментальні проблеми теорії права // Антологія української юридичної думки. У 10 т. Том 10. — С. 58.

3. Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки. — М., 1988. — С. 113.

4. У сучасній українській юридичній науці перелік власних принципів адміністративного права вперше обґрунтовано в Академічному курсі адміністративного права (автор — к.ю.н. Г. Й. Ткач; див.: Адміністративне право України. Академічний курс. Підручник у двох томах. Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. — К., 2004. — С. 80–84) та в підручнику: Адміністративне право України / За ред. Ю. П. Битяка. — К., 2004. — С. 29–73 (автор — к.ю.н. В. Я. Настюк).

5. Селіванов В. М. Людський вимір політики трансформації державного управління в Україні // Право України. — 2004, № 10. — С. 7.

6. Бельский К. С. Феноменология административного права. — Смоленск, 1995. — С. 5.

7. Авер'янов В. Б. Предмет адміністративного права: нова доктринальна оцінка // Право України. — 2004, № 10.

8. Див., напр.: Харитонов Е. О., Саниахметова Н. А. Гражданское право Украины: Учебник. — Х., 2004. — С. 412.

9. Концепція адміністративної реформи в Україні. Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи. — К., 1998. — С. 11.

10. Див., напр.: Стариков Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т.

Т 1. — М., 2002. — С. 353–356; Адміністративне право України / За ред. Ю. П. Битяка. — С. 27.

11. Алексеев С.С. Право: азбука-теория-философия. Опыт комплексного исследования. — М., 1999. — С. 358.

12. Авер'янов В. Б. Українське адміністративне право на етапі реформування: питання нової доктрини // Українське право. — 2005, № 1.

13. Старилов Ю. Н. Курс административного права. В 3 т. Т.1. — С. 307.

14. A. V. Dicey An Introduction to the Study of the Law of the Constitution — Indianapolis: Liberty Classics. — 1982. — P. 102, 114.

15. European Principles for Public Administration. SIGMA Papers: # 27/19-Nov-1999 // <www.eupan.org>.

16. A. V. Dicey An Introduction to the Study of the Law of the Constitution — Indianapolis: Liberty Classics. — 1982. — P. 102, 114.

17. Европейское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. д.ю.н., проф. Л. М. Энтина. — М.: Норма, 2004. — 720 с.

18. The World Bank & Rule of Law Reforms. Working Papers Series No. 05-70. December 2005 // <www.lse.ac.uk>

19. EUROPARL. Presidency conclusions of the Copenhagen European Council (21-22 June 1993). Part 7. Relations with the countries of Central and Eastern Europe. Sub-paragraph A. The Associated Countries // <www.europa.eu.int/enlargement/ec>.

20. Європейський Союз. Словник-довідник / Ред. М.Марченко. — К.: К.І.С., 2005. — С. 80.

21. Preparing Public Administrations for the European Administrative Space / SIGMA Papers. — Paris, 1998. — No. 23. — 191 p. // <www.oecd.org>.

22. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Факт, 2003. — 384 с.; Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. — 668 с.; Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-претендентів / Н. Гнидюк (ред.), А. Новак-Фар, Я. Гонцяж, І. Родюк — К.: Міленіум, 2003. — 384 с.; Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції. Збірник наукових праць. — Київ — 2003 — 322 с. та ін.

23. Mapping European Union Administrative Law // <www.abanet.org>

24. New space for Public Administrations and Services of General Interest in an Enlarged Union — Study intended for the Ministers responsible for Public Administration of the Member States of the European Union, Luxembourg, 8 June 2005. (Carried out under the responsibility of the European Institute of Public Administration, EIPA (NL) with the collaboration of the National Center for Scientific Research, CNRS (F) and the Universite Catholique de Louvain, UCL (B). // <www.eupan.org>.

25. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). — К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. — 584 с.

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ СПІВВІДНОШЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ТА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Стаття присвячена проблемам розмежування та взаємодії конституційного та адміністративного права. На підставі проведеного аналізу співвідношення зазначених галузей права в статті сформульовано пропозиції щодо забезпечення ефективної взаємодії конституційного та адміністративного права як галузей юридичної науки та навчальних дисциплін.

Ключові слова: конституційне право, адміністративне право, публічна адміністрація, правовий інститут, система права.



**Ващенко Юлія
В'ячеславівна,**

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

У сучасній юридичній науці домінує підхід, згідно з яким конституційне та адміністративне право є самостійними галузями права. У той же час фахівці по-різному підходять до питання їх розмежування та взаємодії. Як справедливо зазначав Панейко Ю. Л., «поділ на конституційне та адміністративне право має велике значення з педагогічних і методологічних оглядів, як підстава для наукової та навчальної спеціалізації, а особливо виділення спеціалізації в поодиноких ділянках адміністративного права» [1, с. 125]. Метою цієї публікації є аналіз співвідношення конституційного та адміністративного права, а також вироблення рекомендацій щодо розмежування та забезпечення ефективної взаємодії конституційного та адміністративного права як фундаментальних галузей знань та обов'язкових навчальних дисциплін.

Зауважимо, що представники науки конституційного права, здебільшого, підкреслюють важливе значення конституційного права для системи права в цілому як галузі права, що становить основи адміністративного, фінансового, цивільного, кримінального, екологічного права та ін. [2, с. 5], та аналізують співвідношення конституційного та державного права [3, с. 7–8]. Натомість, фахівці в галузі адміністративного права, як правило, приділяють окрему увагу співвідношенню адміністративного права з іншими галузями права, у першу чергу, з конституційним правом.

Розглядаючи співвідношення тих чи інших явищ, процесів, понять тощо, важливо виокремити їх спільні та відмінні ознаки. Безумовно, конституційне та адміністративне право мають багато спільного. На думку Стеценка С. Г., «конституційне та адміністративне право пов'язують:

- принципи організації та діяльності органів виконавчої влади;
- аналіз повноважень Президента України у сфері виконавчої влади;
- формування, склад і повноваження Кабінету Міністрів України;
- організація діяльності контрольно-наглядових державних органів тощо» [4, с. 29].

На наш погляд, конституційне та адміністративне право об'єднує, зокрема, те, що вони є фундаментальними галузями публічного права; регламентують суспільні відносини, зокрема, у сфері виконавчої влади та публічного управління; спрямовані на забезпечення та захист прав і свобод людини, зокрема, у сфері публічного управління; базуються на спільних принципах, серед яких, передусім, принципи верховенства права, законності, поділу влад.

Щодо розмежування конституційного та адміністративного права, слід звернути увагу на те, що у вітчизняній та зарубіжній фаховій літературі для цього застосовуються різні підходи.

Як правило, переважна більшість фахівців у галузі адміністративного права роблять висновок про те, що норми адміністративного права конкретизують конституційно-правові положення. У цьому контексті,

зокрема, відмічається, що адміністративне право встановлює механізми реалізації та захисту закріплених конституцією прав та свобод людини і громадянина, конкретизує конституційно-правові норми щодо організації та діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Так, на думку Колпакова В. К., «найтісніше адміністративне право взаємодіє з конституційним правом. Конституційне право закріплює основи організації та функціонування суб'єктів публічної влади, їхнє місце в державному механізмі; права і свободи людини» [5, с. 34]. Адміністративне право, зазначає вчений, деталізує і конкретизує норми конституційного права. Така деталізація і конкретизація, полягає в тому, що адміністративне право визначає юридичний механізм реалізації громадянами своїх прав і свобод; компетенцію структур публічної влади; адміністративно-правові засоби захисту відповідних відносин; форми і методи виконавчо-розпорядчої діяльності публічної адміністрації; основи її галузевої, міжгалузевої, регіональної і місцевої організації [5, с. 34].

Богущий В. В. вважає, що норми конституційного права слугують вихідною основою для норм адміністративного права, які регулюють різноманітну і повсякденну виконавчо-розпорядчу діяльність органів державного управління. На його думку, у нормах адміністративного права розвиваються та деталізуються положення Конституції України та інших джерел конституційного права щодо функціонування виконавчих і розпорядчих органів [6, с. 28].

На думку Россінського Б. В. та Старілова Ю. М., адміністративне право конкретизує своїми нормами конституційне право та встановлює можливість повної реалізації конституційно-правових норм (наприклад, шляхом організації єдиної системи органів виконавчої влади, державної служби, розвитку адміністративного законодавства та адміністративно-процесуального законодавства, адміністративного судочинства, захисту прав та свобод людини та громадянина). Конституційне право, вважають вчені, визначає структуру адміністративно-правового регулювання та встановлює «стандарти» правової держави у встановленні режиму функціонування виконавчої влади [7, с. 96]. Таким чином, вчені дотримуються підходу, згідно з яким конституційне право є основою адміністративно-правового регулювання, тоді як метою адміністративного права є конкретизація норм конституційного права.

Школик А. М., аналізуючи за допомогою порівняльно-правового методу питання розмежування конституційного та адміністративного права, робить висновок про те, що конституційне право закріплює основні принципи організації публічної адміністрації, місце її суб'єктів у державному механізмі, правові основи їх створення та взаємовідносини з суб'єктами інших гілок влади, а також окреслює права і свободи громадян, які реалізуються у цій сфері. Адміністративне право, на думку вченого, деталізує та конкретизує норми конституційного права, визначаючи при цьому компетенцію різних ланок

системи публічної адміністрації, форми та процедури її діяльності, юридичні механізми реалізації і захисту прав та свобод громадян та юридичних осіб в адміністративних відносинах [8, с. 26].

М.-К. Премон зазначає, що адміністративне право потрібно відмежовувати від конституційного права, хоча, до певної міри, воно стає його конкретним втіленням [9].

Мельник Р. С., характеризуючи систему адміністративного права, робить висновок про те, що загальне адміністративне право є, фактично, самостійним правовим утворенням, розміщеним у системі національного права між конституційним правом та Особливим адміністративним правом та спрямованим на налагодження взаємозв'язку та взаємодії між названими галузями права [10, с. 205]. На його думку, загальне адміністративне право є формою конкретизації окремих конституційних положень нашої держави та може зникнути лише разом із зникненням Конституції України [10, с. 325].

С. Роуз-Акермман зазначає, що адміністративне право існує на межі між державою та суспільством — між державними службовцями та державними інституціями, з однієї сторони, та громадянами, фірмами, організованими групами та не громадянами, з іншої. Право державної служби та статuti і правила бюрократичних організацій створюють основу, проте важливою роллю адміністративного права є формування способу, у який фізичні особи та організації перевіряють та ставлять під сумнів законність сучасної держави за межами виборчого

процесу. Існує дві об'ємні задачі — захист фізичних осіб від держави, що розширюється, та створення зовнішніх перевірок, які забезпечують демократичну підзвітність та компетенцію адміністрації [11]. Вчена звертає увагу, що німці говорять про адміністративне право як про «конкретизоване» конституційне право», американці часто називають його «прикладне» конституційне право [11].

Щодо німецького підходу Ф. Біг-намі зауважує, що найбільш яскравим його вираженням є заява, зроблена в 1959 р. Президентом Федерально-го адміністративного суду про те, що адміністративне право є «конкретизованим конституційним правом» (*konkretisiertes Verfassungsrecht*) [12].

Поділяючи в цілому можливість застосування критерію деталізації та конкретизації норм конституційного права в адміністративному праві, вважаємо, що цього недостатньо для розмежування зазначених галузей права. На зазначений аспект звертав увагу Авер'янов В. Б., який, зокрема, зазначав, що «адміністративне право грає величезну роль у реалізації положень Конституції щодо правового статусу людини і громадянина. Адміністративно-правові норми не тільки конкретизують ці положення, а й визначають порядок реалізації конституційних прав і свобод, чітко окреслюють їх гарантії, а також доповнюють їх чисельними іншими правами, а за певних умов — й обов'язками, які не зазначені в Конституції» [13, с. 239].

Наступним критерієм, яким послуговуються фахівці при розмежуванні конституційного та адміністра-

тивного права, є статика/динаміка урегульованих нормами права відносин. Так, вважається, що конституційне право регулює відносини у сфері публічного управління у статичності, тоді як адміністративне право — зазначені відносини у динаміці.

Наприклад, Коваль Л. В. у своєму курсі лекцій з адміністративного права — одному з перших видань з адміністративного права незалежної України, зазначає, що навряд чи доцільно брати за критерій розмежування предмети цих галузей. Адже сфера виконавчої влади є об'єктом дії обох галузей права. Коваль Л. В. пропонує використовувати як критерій розмежування метод правового регулювання. Вчений зазначає, що конституційне регулювання має вплив на відносини, що перебувають у статичному стані. Власне, мета конституційного регулювання, на думку Ковалю Л. В., — досягти цієї статичності, зафіксувати різноманітні суспільні відносини, тоді, як норми адміністративного права мають регулювати ті самі відносини, але в їхньому розвитку, у стані функціонування, прикладної реалізації [14, с. 8].

На думку Гілденхайса Дж. С. Ейч., адміністративне право утворилося з конституційного; тоді, як конституційне право має справу зі структурою уряду, адміністративне право — з функціями уряду. Або, іншими словами, тоді, як конституційне право опікується структурою держави в стані спокою, адміністративне право — у стані руху [15].

Йоганнес А. та Майкл Д. Дж. вважають, що тоді, як конституційне право має справу, загалом, з владою

та структурами уряду, тобто, законодавчою, виконавчою та судовою гілкою влади, адміністративне право за своїм обсягом вивчення зводиться до реалізації влади виконавчою гілкою [16].

Гінзбург Т., характеризуючи попереднє уявлення студентів щодо навчальних дисциплін конституційного та адміністративного права, з гумором пише, що адміністративне право нерідко видається їм таким собі бідним родичем у публічному праві, негламурною кузиною, яка важко працює в тіні конституційного права [17]. Вчений звертає увагу, що традиційне розуміння полягає в тому, що галузі конституційного та адміністративного права мають спільні цілі щодо захисту прав, контролю витрат агентств, а також обмеження уряду. Основна відмінність між зазначеними галузями в контексті такого розуміння, зазначає вчений, стосується їхнього місця в ієрархії публічного права: конституційне право регулює найвищі норми держави, тоді, як адміністративне право регулює підзаконні акти, які мають нижче місце в ієрархії джерел, та, відповідно, є менш важливими. Гінзбург Т. піддає критиці зазначений традиційний підхід до співвідношення конституційного та адміністративного права. Вчений відмічає, що обидві галузі права дуже тісно пов'язані та мають спільною метою регулювання відносин між державою та громадянином, з наголосом на захисті останнього в демократичних країнах. Поряд з цим, зазначені галузі, відмічає вчений, відображають різні правові джерела та способи впливу. У деяких країнах ад-

міністративно-правові та конституційно-правові справи вирішуються зовсім різними судами. Тоді, як конституційне право стає все більш компаративним, судді регулярно цитують рішення один одного, адміністративне право залишається пов'язаним з національною державою. На думку Гінзбурга Т., адміністративне право є більш «конституційним», ніж власне конституційне право. Серед аргументів на користь такого висновку він наводить той факт, що пересічний громадянин не є дисидентом, що стикнувся з обмеженням державою його політичної думки; не є пересічний громадянин злочинцем, якого стосуються конституційні положення щодо кримінальної процедури. Скоріше пересічний громадянин стикнеться з державою у великій кількості незначних взаємовідносин, включаючи водійські права, дозволи малому бізнесу, платежі соціального захисту, а також податки. Саме це і є місце для реального конституціоналізму, де передбачуваність та обмеження сваволі менш помітні, однак впливають на велику кількість громадян. У зв'язку з цим є очевидним, на думку вченого, що адміністративне право характеризується більшою конституційністю за спрямованістю та, можливо, є більш важливим для більшості людей ніж величні проблеми конституційного права [17]. Відмічаючи більш дивергентний характер адміністративного права, порівняно з більш конвергентним характером конституційного права, коли судді конституційного суду регулярно переглядають рішення конституційних судів інших країн, а розробники конституцій використовують

зарубіжні моделі, вчений звертає увагу на відмінність підходів до визначення структури адміністративного права в різних країнах та вбачає вирішення цієї проблеми в розвитку порівняльного адміністративного права [17].

Панейко Ю. Л. у своїх лекціях з науки адміністрації й адміністративного права окрему увагу приділяє співвідношенню адміністративного та конституційного права, роблячи спробу якраз розмежувати ці фундаментальні галузі права. Так, на думку вченого, «основна різниця між конституційним / державним, політичним / правом та адміністративним правом полягає в тому, що конституційне право окреслює устрій, а адміністративне право — діяльність держави» [1, с. 125]. Більш детально, вважає вчений, можна сказати, «що конституційне або державне / політичне / право займається організаціями та інституціями держав і її органів / властей /, під час коли адміністративне право регулює діяльність тих органів і властей» [1, с. 125]. Таким чином, у цілому вчений також використовує критерій статичності / динамічності для розмежування конституційного та адміністративного права. Однак, він справедливо звертає увагу на те, що цей критерій «не є стислим, адже і конституційне право обіймає частину діяльності держави, а адміністративне право — частину державного устрою» [1, с. 125]. Обґрунтованість зазначеного висновку можна прослідкувати на прикладі правового статусу суб'єктів публічної адміністрації.

Проблеми правового статусу суб'єктів публічної адміністрації до-

сліджується в межах як конституційно-правових, так і адміністративно-правових досліджень. При проведенні наукових досліджень конституційно-правових проблем публічної адміністрації представники науки конституційного права обґрунтовано використовують доробки представників науки адміністративного права, оскільки саме практичні адміністративно-правові механізми реалізації конституційно-правових норм сприяють удосконаленню конституційно-правового регулювання. І, навпаки, представники науки адміністративного права, досліджуючи ті чи інші адміністративно-правові проблеми публічної адміністрації, використовують конституційно-правові моделі, розроблені колегами-конституціоналістами. Однак, враховуючи той факт, що відносини за участі суб'єктів публічної адміністрації регулюються як нормами конституційного, так і нормами адміністративного права, важливим є визначення меж відповідного наукового дослідження. Зауважимо, що науковці використовують для цього різні критерії.

Зокрема, Мельник Р. С. вважає, що інститут правового статусу публічної адміністрації «лише частково стосується Загального адміністративного права, оскільки в його змісті переважають конституційно-правові норми (норми Конституції України та конституційних законів) та норми, що відносяться до окремих підгалузей Особливого адміністративного права» [10, с. 219]. На його думку, питання про правовий статус Кабінету Міністрів України, зокрема про його склад, повноваження, порядок прове-

дення засідань тощо визначаються не нормами адміністративного права, а статтями 113–117 Конституції України, а також Законом України «Про Кабінет Міністрів України». Що ж стосується, наприклад, правового статусу Міністерства внутрішніх справ України, то останній є важливим лише для сфери функціонування цього центрального органу виконавчої влади, але ж ніяк не для всіх сфер функціонування публічної адміністрації. Це ж стосується і багатьох інших суб'єктів адміністративного права [10, с. 219].

Представники науки конституційного права при дослідженні правового статусу Кабінету Міністрів України розмежовують його конституційно-правові та адміністративно-правові аспекти. Зокрема, Чикурлій С. О. вважає, що специфіку конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України розкриває саме характер повноважень щодо інших суб'єктів конституційного права в контексті конституційної системи стримань і противаг [18, с. 16].

Окреслюючи межі дослідження конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України, Совгіря О. В. звертає увагу на відсутність у вітчизняній правовій науці чіткого розуміння меж вивчення статусу урядів наукою конституційного та адміністративного права [19, с. 9]. На підставі аналізу наукових підходів до визначення предметів конституційного та адміністративного права науковець пропонує включати до предмета конституційного права «закріплені за допомогою метода загального закріплення основні принципи органі-

зації та функціонування уряду, питання щодо його місця в державному механізмі, правові основи формування, державно-політичні взаємовідносини із суб'єктами інших гілок державної влади та відносини з іншими суб'єктами політичної системи, а до предмета адміністративного права — вивчення обсягу компетенції, змісту форм і напрямків діяльності уряду у сфері державного управління» [19, с. 11]. На наш погляд, зазначений підхід заслуговує на підтримку. Державно-політичні відносини за участю уряду регламентуються нормами конституційного права, а його участь у державно-адміністративних відносинах — нормами адміністративного права.

Важливим з огляду піднятої проблематики є визначення місця в системі права інституту правового статусу центральних органів виконавчої влади. На думку Чикурлія С. О., лише міністерства можуть характеризуватися конституційно-правовим статусом. Основними критеріями виділення конституційно-правового статусу міністерств, вважає вчений, є наявність конституційних норм щодо них; наявність сукупності повноважень політико-правового характеру; конституційно-правовий механізм призначення, відповідальності та звільнення міністрів [18, с. 17].

Вбачається, зазначений висновок було зроблено, передусім, враховуючи конституційне формулювання «міністерства та інші центральні органи виконавчої влади». Так, у Конституції України [20] визначено лише один вид центральних органів виконавчої влади, тоді як інші, виходячи з її положень, мають визначатися законами. Проте,

аналіз законодавства України, на наш погляд, дозволяє зробити висновок, що в правовому статусі і міністерств, і інших центральних органів виконавчої влади можна виділити і конституційно-правові, і адміністративно-правові аспекти, хоча можна дискутувати щодо їх співвідношення. Так, Конституція України містить норми щодо суб'єкта утворення, реорганізації, ліквідації як міністерств, так й інших центральних органів виконавчої влади (ним є Кабінет Міністрів України — відповідно до п. 91 ч. 1 ст. 116 Конституції України), суб'єктів призначення на посади та звільнення з посад міністрів (Верховна Рада України — відповідно до п. 12 ст. 85 Конституції України), а також керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України (Кабінет Міністрів України — відповідно до п. 92 ч. 1 ст. 116 Конституції України). Конституцією України також визначено, що діяльність і міністерств, і інших центральних органів виконавчої влади спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Відповідно до ст. 117 Конституції України нормативно-правові акти міністерств і інших центральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом. Таким чином, Конституція України закладає підвалини правового статусу і міністерств, і інших центральних органів виконавчої влади.

Авер'янов В. Б., аналізуючи положення Конституції України щодо видів органів виконавчої влади, справедливо зазначав, «що конституційне визначення певних органів виконав-

чої влади в Конституції України означає лише те, що існування цих видів є обов'язковим для системи органів виконавчої влади в Україні. Водночас зміст Конституції не виключає можливості існування додаткових (звичайно, за тим самим критерієм) видів органів виконавчої влади, що посідали б місце поряд (чи поміж) із згаданими видами». Такий висновок вчений робить на тій підставі, що «Конституція не містить вичерпного визначення всіх елементів системи органів виконавчої влади. Натомість згідно з п. 12 частини першої ст. 92 Конституції виключно законами України визначаються організація і діяльність органів виконавчої влади. Тобто, Конституція відносить вирішення питання про можливість існування в системі органів виконавчої влади поряд з наведеними видами деяких інших на розсуд законодавця — шляхом прийняття поточних законів» [21, с. 210]. Виникнення будь-яких інших видів органів виконавчої влади Авер'янов В. Б. вважав справою практичного державотворення. При цьому вчений наголошував на тому, що конструкція системи органів виконавчої влади має бути рухливою, динамічною за умови, звичайно, стабільності її основоположних параметрів. Якраз останні вчений і відносив до предмету конституційно-правового регулювання, тоді як все інше — до результату точної політики держави [21, с. 210].

На сьогодні конституційно-правові норми щодо правового статусу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади деталізовано в Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р.

№ 3166-VI [22]. Зокрема, у ньому визначено види інших органів виконавчої влади, правові засади організації та діяльності міністерств та інших органів виконавчої влади. Важливо відмітити, що відповідно до ст. 3 цього Закону організація, повноваження і порядок діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади визначаються Конституцією України, цим та іншими законами України. На підзаконному нормативно-правовому рівні діяльність центральних органів виконавчої влади унормовується Кабінетом Міністрів України шляхом затвердження відповідних положень. Вбачається, що відносини, пов'язані з реалізацією Кабінетом Міністрів України конституційних повноважень щодо утворення, реорганізації та ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, призначення на посади та звільнення з посад їх керівників, нормативно-правового регулювання їх діяльності, їх спрямування та координації, конкретизованих у законах України, відносяться до сфери адміністративно-правового регулювання та мають становити об'єкт, передусім, адміністративно-правових наукових досліджень.

У контексті правового закріплення статусу центральних органів виконавчої влади не можна залишити поза увагою державні органи, які тривалий час мали статус центральних органів виконавчої влади, однак на сьогодні виведені законодавцем за межі їх системи — національні комісії, що здійснюють державне регулювання у певних сферах. Наразі це Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики

та комунальних послуг, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації. Сьогодні їхній правовий статус знаходиться поза конституційно-правовим полем, оскільки Конституцією України зазначені органи не передбачені, так само як і не передбачені повноваження Президента України щодо їх створення, реорганізації, ліквідації, унормування їх діяльності, призначення на посади та звільнення з посад голів та членів. Зауважимо, що проблеми їх правового статусу досліджуються в Україні, головним чином, представниками науки адміністративного права [23; 24]. На нашу думку, основні засади правового статусу зазначених органів мають бути закріплені в Конституції України (зокрема, вид таких органів, повноваження вищих органів держави щодо їх утворення, реорганізації та ліквідації та призначення їх голів та членів) та деталізовані в інших законах України. Вважаємо, що рекомендації представників науки адміністративного права щодо цього могли б бути використані в процесі розробки відповідних положень Конституції України.

У зв'язку із зазначеним варто звернути увагу на позицію німецького вченого Е. Шмідт-Ассмана, який, підкреслюючи важливість конституційно-правових приписів для адміністративного права, наголошує на тому, що і адміністративне право, у свою чергу, впливає на конституційне право. На його думку, «багато інститутів,

віднесених сьогодні до конституційного права, є складовими давнішого спільного шару, які спершу вкоренилися в окремих галузях особливого адміністративного права» [25, с. 14]. З точки зору юридичної практики, зазначає дослідник, «адміністративне право є випробувальним полігоном конституційного права, на якому повинні пройти перевірку нові дані шляхом їх застосування в повсякденній адміністративній практиці та шляхом критичної оцінки їх відповідності критеріям публічно-адміністративної діяльності. Адміністративна практика показує, які саме теоретичні, абстрактно виведені положення належить відшліфувати для того, щоб їх можна було застосовувати.» [25, с. 14].

Підсумовуючи зазначене, вбачається, що правовий інститут правового статусу публічної адміністрації можна вважати змішаним інститутом, який існує на межі конституційного та адміністративного права. Як слушно зазначав Алексєєв С. С., «формування змішаних правових інститутів викликано тісним контактуванням, обумовленим існуванням «прикордонних» суспільних відносин, функціональними та генетичними зв'язками, необхідністю «підлаштування» під режим сусідньої ділянки правового регулювання» [26, с. 132].

Проілюстрована вище проблема відсутності єдиних критеріїв розмежування конституційно-правових та адміністративно-правових засад правового статусу суб'єктів публічної адміністрації в науці конституційного та адміністративного права, безперечно, впливає і на висвітлення зазначених питань у межах навчальних

дисциплін з конституційного та адміністративного права. Як справедливо зазначає Совгіря О. В., «висвітлення питання правового статусу уряду в навчальних виданнях з конституційного та адміністративного права за змістом часто співпадає» [19, с. 9]. У підручниках з конституційного права нерідко висвітлюються не лише питання складу, порядку формування уряду та його взаємовідносин з вищими органами держави, але й організація його діяльності та повноваження [27, с. 467–495; 3, с. 378–410], тобто, питання, які також викладаються в навчальних виданнях з адміністративного права.

Зазначена ситуація має місце при висвітленні правового статусу інших суб'єктів публічної адміністрації, а також низки інших суб'єктів відносин публічного управління, передусім, фізичних осіб — громадян України, іноземців та осіб без громадянства. Так, при характеристиці конституційно-правового статусу фізичних осіб представники науки конституційного права нерідко переходять на процедурні питання, пов'язані з реалізацією прав та виконанням обов'язків фізичних осіб у сфері публічного управління (наприклад, процедури, пов'язані з реєстрацією місця проживання, наданням статусу біженця, в'їздом на територію України тощо [3, с. 142–169]). Однак, на наш погляд, ці відносини є предметом регулювання саме адміністративного права, тоді як характеристика фундаментальних прав та свобод людини та громадянина має здійснюватися в межах курсу з конституційного права.

Безумовно, при викладенні навчальних дисциплін з конституційно-

го та адміністративного права важливо чітко визначити межі та забезпечити логічну послідовність викладення та вивчення конституційно-правових та адміністративно-правових питань. На наше переконання, адміністративне право та адміністративно-процесуальне право мають викладатися після завершення вивчення студентами конституційного права та конституційного процесуального права. У цьому випадку буде забезпечено послідовний перехід від загальних конституційних засад до їх деталізації в межах адміністративного права. Зауважимо, що в університетах Великобританії нерідко конституційне та адміністративне право викладається в межах об'єднаного курсу публічного права [28]. Однак, викладення конституційно-правових засад завжди передусе характеристиці адміністративно-правового регулювання. При цьому питання організації уряду включено до масиву конституційного права, тоді, як адміністративне право, присвячене, головним чином, судовому перегляду рішень публічної адміністрації [29]. Зауважимо, що об'єднаний курс з публічного права викладається в університетах Австралії. Однак, зазначений курс є базовим, він закладає основи для подальшого вивчення поглибленого конституційного та адміністративного права [30; 31].

На підставі проведеного аналізу вважаємо, що для цілей розмежування конституційного та адміністративного права можна використовувати, зокрема, такі критерії, як конкретизація/реалізація правових норм, статика/динаміка правовідносин, стратегічний/тактичний характер правових

норм, матеріальний/процедурний характер правових норм. Конституційне право покликане закріпити, зокрема, фундаментальні права та свободи людини, визначити основні засади організації та діяльності публічної адміністрації, тоді як адміністративне право спрямоване на їх деталізацію та реалізацію. Конституційне право регулює, головним чином, статичні відносини у сфері виконавчої влади та публічного управління (зокрема, закріплює основні права та обов'язки людини та громадянина, які реалізуються у сфері виконавчої влади та публічного управління, загальні засади організації та діяльності органів виконавчої влади та інших суб'єктів публічної адміністрації тощо); адміністративне право регулює динамічні відносини у сфері виконавчої влади та публічного управління (зокрема, механізми реалізації та захисту прав фізичних та юридичних осіб у сфері публічної адміністрації, а також виконання покладених на них обов'язків, внутрішньо організаційну діяльність суб'єктів публічної адміністрації, механізми реалізації їхніх функцій, завдань та повноважень тощо). Можна зазначити, що статика та динаміка конституційного та адміністративного права проявляється ще в тому, що конституційне право є більш сталим, враховуючи, що однією з основних рис конституції є її стабільність; тоді, як адміністративне право є більш динамічним, рухливим, з огляду на необхідність оперативного реагування на зміни в державі та суспільстві. У цьому полягає також зворотній вплив адміністративного права на конституційне право, коли зміни, що

відбуваються в адміністративно-правовому реагуванні у відповідь на нові виклики у сфері виконавчої влади та публічного управління, обумовлюють, у свою чергу, розвиток механізмів конституційно-правового регулювання. До певної міри конституційне право можна розглядати як стратегічну галузь права, яка визначає основні орієнтири правового розвитку держави на довгострокову перспективу, тоді, як адміністративне право є тактичною галуззю права, яка пропонує конкретні способи, механізми досягнення зазначених цілей. Враховуючи вищезазначені критерії, вбачається логічним висновок про те, що в конституційному праві домінують норми матеріального права, тоді як в адміністративному — процедурні норми, якими і регулюються конкретні механізми реалізації конституційно-правових норм. Зазначені процедурні норми перетинаються з матеріальними нормами, що регулюють відносини у сфері публічної адміністрації та регулювання, та інтегруються в кожну з них [32].

Слід звернути увагу, що відмінні риси конституційного та адміністративного права мають національне забарвлення, обумовлені, зокрема, формою державного правління, змістом основного закону відповідної держави, особливостями організації системи публічної адміністрації, дивергентністю адміністративного права тощо. Відповідно, місце, де проходить кордон між конституційним та адміністративним правом, у різних державах може відрізнятися.

При цьому слід наголосити, що в умовах конституційної реформи та реформи публічної адміністрації,

що тривають в Україні, а також європейської інтеграції нашої держави об'єднання зусиль представників наук конституційного та адміністративного права має надзвичайно важливе значення для вироблення дієвих науково обґрунтованих моделей організації та діяльності публічної адміністрації та механізмів реалізації та захисту прав та свобод людини та громадянина.

Список використаних джерел:

1. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) / Укладачі: В. М. Бевзенко, І. Б. Коліушко, О. Р. Радишевська, І. С. Гриценко, П. Б. Стецюк. — Київ : ВД «Дакор», 2016. — 464 с.
2. Конституційне право зарубіжних країн: навч. посібник / В. О. Ріяка, В. С. Семенов, М. В. Цвік та ін.; за заг. ред. В. О. Ріяки. — К. : Юрінком Інтер, 2002. — 512 с.
3. Фрицький О. Ф. Конституційне право України : Підручник / О. Ф. Фрицький — К. : Юрінком Інтер, 2004. — 2-е вид., перероб. та допов. — 510 с.
4. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко — вид. 2-ге, переробл. та доповн. — К. : Атіка, 2009. — 640 с.
5. 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.
6. Адміністративне право України [підручник для юрид. вузів і фак.] / Ю. П. Битяк, В. В. Богущий, В. М. Гаращук та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка. — Харків : Право, 2001. — 528 с.
7. Россинский Б. В. Административное право : учебник / Б. В. Россинский,

Ю. М. Старилов. — 4-е изд., пересмотр. и доп. — М. : Норма, 2009. — 928 с.

8. Школик А. М. Порівняльне адміністративне право : навч. посібник для юридичних факультетів та факультетів міжнародних відносин / А. М. Школик. — Львів : ЗУКЦ, 2007. — 308 с.

9. Premont M.-C. Administrative Law / Encyclopedic Dictionary of Public Administration: The reference for understanding government action / M.-C. Premont [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.dictionnaire.enap.ca/dictionnaire/docs/definitions/definitions_anglais/administrative_law.pdf.

10. Мельник Р. С. Система адміністративного права : дис. на здоб. наук. ступ. д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Р. С. Мельник. — Х, 2010. — 417 с.

11. Rose-Ackerman S. Comparative Administrative Law: Outlining a Field of Study (2010). Faculty Scholarship Series. Paper 4154 / S. Rose-Ackerman [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/415.

12. Bignami F. Comparative Administrative Law / F. Bignami [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.dphu.org/uploads/attachements/books/books_3830_0.pdf.

13. Авер'янов Вадим Борисович. Вибрані наукові праці / Упорядники: Андрійко О. Ф. (керівник колективу), Нагребельний В. П., Кисіль Л. Є., Педько Ю. С., Дерещ В. А., Пухтецька А. А., Кірмач А. В., Люлька Л. В. За заг. ред. : Ю. С. Шемшученка, О. Ф. Андрійко. — К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. — 448 с.

14. Коваль Л. Адміністративне право України / Л. Коваль. — К. : Основи. — 154 с.

15. Gildenhuis JCH. The philosophy of public administration: a holistic approach / JCH Gildenhuis [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://books.google.com.ua/books?id=SmIyAwAAQBAJ&pg=PA94>

&dq=while+constitutional+law+deals+in+general+with+the+power+and+structure&hl=uk&sa=X&ved=0ahUKEwjL8oiitKvPAhXlIpoKHaFRDagQ6AEIHDA#v=onepage&q=while%20constitutional%20law%20deals%20in%20general%20with%20the%20power%20and%20structure&f=false.

16. Yohannes A., Michael D. G. Administrative Law: Teaching Material, 2009 / A. Yohannes, D. G. Michael [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://chilot.files.wordpress.com/2011/06/administrative-law.pdf>.

17. Ginsburg T. Written Constitutions and the Administrative State: On the Constitutional Character of Administrative Law / T. Ginsburg // University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper. — No.331. — 2010. — P.117.

18. Чикурлій С. О. Конституційно-правовий статус органів виконавчої влади України : арэф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.02 / С. О. Чикурлій. — К., 2008. — 22 с.

19. Совгиря О. В. Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України: сучасний стан та тенденції розвитку : монографія / О. В. Совгиря. — К. : Юрінком Інтер, 2012. — 464 с.

20. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

21. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). — К. : Видавництво «Юридична думка», 2004. — 584 с.

22. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 берез. 2011 р. № 3166-VI (із змінами та доповненнями) // Офіційний вісник України. — 2011. — № 27. — Ст.1123.

23. Ващенко Ю. В. Адміністративно-правовий статус енергетичного регулятора в Україні: сучасний стан та перспективи реформування у контексті європейської інтеграції : монографія / Ю. В. Ващенко. — К. : Юрінком Інтер, 2015. — 288 с.

24. Мельник Р. С. До питання про правовий статус національних комісій регулювання природних монополій / Р. С. Мельник, С. В. Петров / Адміністративне право і процес. — 2012. — № 2(2). — С. 8–14.

25. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Е. Шмідт-Ассманн; [пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов]; відп. ред. О. Сироїд. — [2-ге вид., перероблене та доповнене]. — К. : «К. І.С.», 2009. — 552 с.

26. Алексеев С. С. Структура советского права / С. С. Алексеев. — М. : Юрид. Лит., 1975. — 264 с.

27. Совгиря О. В. Конституційне право України: навч. посібник / О. В. Совгиря, Н. Г. Шукліна. — К. : Юрінком Інтер, 2007. — 632 с.

28. University of Southampton. Constitutional and Administrative Law: Module Overview [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.southampton.ac.uk/law/undergraduate/modules/laws1013_constitutional_law_and_administrative_law.page#syllabus.

29. Barnett H., Diamantides M. Public Law / H. Barnett, M. Diamantides [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.londoninternational.ac.uk/sites/default/files/programme_resources/laws/ug_subject_guides/public_law-subjectguide4chapters.pdf.

30. University of Adelaide. Course Outlines. Principles of Public Law [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.adelaide.edu.au/course-outlines/104991/1/sem-2>.

31. Australian National University. Course Australian Public Law [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://programsandcourses.anu.edu.au/course/LAWS1205>.

32. Using Administrative Law Tools and Concepts to Strengthen USAID Programming: A Guide for USAID Democracy and Governance Officers [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnadk999.pdf

Vashchenko Y. V. Conceptual framework for correlation of constitutional and administrative law

The article deals with issues of separation and cooperation of Constitutional and Administrative Law. On the basis of the Constitutional and Administrative correlation research conducted the recommendations on encouragement of efficient cooperation of such fields of the legal science and study disciplines have been developed. Constitutional Law and Administrative Law are separate fields of law according to the predominant approach presented in the modern legal science. However, different criteria are used for the purposes of their separation and cooperation.

It is concluded that Constitutional and Administrative Law have commonalities and differences. Both Constitutional Law and Administrative Law are fundamental fields of Public law; regulate social relations in the fields of executive power and public governance; based on common principles (e. g., rule of law, legality, separation of powers, etc.).

Based on the legislation of Ukraine and current scientific approaches it is summed up that Constitutional and Administrative Law can be separated, in particular, on the basis of such criteria as concretization/implementation, statics/dynamics, strategic/tactics, substantive/procedural character.

Constitutional Law aims to stipulate the Fundamental Rights and Freedoms, defines the general framework of establishment and functioning of the public administration; meanwhile, Administrative Law aims to its specification and implementation. Constitutional Law primarily regulates static relations in the field of public administration activity (in particular, define the fundamental human rights and freedoms in the field of public administration activity; general framework of organization and activity of bodies of executive power and other subjects of public administration, etc.); Administrative Law regulates dynamic relations in the field of public administration activity (in particular, mechanisms of realization and protection of Human Rights, internal organizational activity of subjects of public administration, mechanisms of realization of their functions, tasks and responsibilities, etc.). Statics and dynamics of Constitutional and Administrative Law relatively also appear in fact that Constitutional Law is more stable, considering the stability of a constitution as one of its main features; meanwhile, Administrative Law is more dynamic because of necessity of prompt reply to changes in state and society. To some extent Constitutional Law can be considered as strategic field of law, taking into consideration that the Constitution defines the legal road maps for the long prospective; meanwhile, Administrative Law prescribes the concrete mechanisms for their achievements. Thus, the majority of Constitutional Law norms are substantive norms; at the same time, Administrative Law mostly consists of procedural norms that integrated into substantive norms regarding public administration and regulation.

It is suggested that the legal institute of a status of public administration to be considered as a mixed legal institute that exists at the confluence of Constitutional and Administrative Law.

It is stressed that the frames and logicity should be encouraged during teaching of study disciplines in Constitutional and Administrative Law. Administrative Law and Procedure should be taught upon completion of Constitutional Law and Procedure. Differences in Constitutional and Administrative Law have national peculiarities determined by the form of government, the content of the main law of a certain country, peculiarities of organization of the system of public administration, divergent character of Administrative Law etc. Therefore, the place of the border between Constitutional and Administrative Law in different countries may vary.

It is emphasized that in frames of constitutional and public administration reforms that are currently in place in Ukraine, as well as European integration of our country the consolidated efforts of representatives of Constitutional and Administrative Law sciences are crucial for the development of scientifically proven designs of public administration organization and functioning, as well as mechanisms of realization and protection of human rights and freedoms.

Key words: Constitutional Law, Administrative Law, Public Administration, Legal Institute, Legal System

Вашенко Ю. В. Концептуальные основы соотношения конституционного и административного права

Статья посвящена проблемам разграничения и взаимодействия конституционного и административного права. На основании проведенного анализа соотношения данных отраслей права в статье сформулированы предложения по обеспечению эффективного взаимодействия конституционного и административного права как отраслей юридической науки и учебных дисциплин.

Ключевые слова: конституционное право, административное право, публичная администрация, правовой институт, система права.

Стаття надійшла до друку 30жовтня 2016 р.

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ У КОНТЕКСТІ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

У статті розкриваються теоретичні питання, пов'язані з адміністративною відповідальністю юридичних осіб та впливом законодавства Європейського Союзу на законодавство України. Висловлюється думка про недоцільність визнання юридичних осіб суб'єктами адміністративної відповідальності.

Ключові слова: законодавство, суб'єкти відповідальності, адміністративна відповідальність, юридичні особи, юридична відповідальність.



**Губанов Олег
Олександрович,**

кандидат юридичних наук, провідний юрист програми з вивчення адаптації законодавства України до законодавства ЄС юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Розбудова української державності та зміна суспільно-політичної ситуації в Україні після набуття нею незалежності потребують реформування та вдосконалення правової системи, у тому числі й адміністративного права. Перехід до ринкових відносин зумовив появу створення не тільки нових організаційно-правових форм юридичних осіб і нових видів підприємницької діяльності, але й зовсім інших видів адміністративної відповідальності за порушення господарської діяльності, що потребує їх правового врегулювання. Особливо гостро ці питання стосуються юридичних осіб, відповідальність яких чинним Кодексом про адміністративні правопорушення не встановлена [1, с. 81].

Прагнення України стати членом Європейського Союзу тягне за собою реформування практично всієї правової системи нашої держави. Однак, як зазначає вчена, не можна стверджувати, що це завжди приносить користь, тому що, як правило, більшість змін вносяться під тиском з боку ЄС і майже ніколи при цьому не враховуються традиції національної правової системи» [2, с. 128].

Аналіз наукових думок щодо встановлення адміністративної відповідальності підтверджує, що це питання є досить гострим, особливо в умовах впливу європейського законодавства на національне законодавство,

про це свідчить запровадження кримінальної відповідальності юридичних осіб у національному законодавстві. Як зазначає І. П. Голосніченко, однією з актуальних і нерозв'язаних проблем є визначення суб'єктивної сторони адміністративного проступку, суб'єктом якого виступає підприємство, установа, організація або об'єднання громадян. Загально визнано, що однією з ознак суб'єктивної сторони правопорушення є вина, тобто психічне ставлення правопорушника до своїх дій та їхніх наслідків, виявлене у формі умислу або необережності. Питання вини юридичної особи як суб'єкта адміністративної відповідальності сучасною наукою глибоко не досліджено [3, с. 470].

Прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України стосовно відповідальності юридичних осіб» від 23 травня 2013 р., відповідно до якого Загальну частину Кримінального кодексу України було доповнено окремими статтями в частині юридичних осіб, до яких застосовуються заходи кримінально-правового характеру [4], породило нові дискусії щодо визнання юридичних осіб суб'єктами адміністративної відповідальності.

Питання адміністративної відповідальності юридичних осіб досліджували українські вчені: Г. П. Бондаренко, І. П. Голосніченко, С. Т. Гончарук, Є. В. Додін, Е. Ф. Демський, Л. В. Коваль, О. П. Світличний та ін., проте питання адміністративної відповідальності юридичних осіб у контексті

адаптації законодавства України до законодавства ЄС обумовлює актуальність цієї статті.

Здійснений аналіз наукових думок щодо встановлення або невизнання суб'єктом адміністративної відповідальності юридичних осіб — різноманітний.

Принципову позицію щодо визнання юридичних осіб суб'єктами адміністративної відповідальності в українській адміністративно-правовій науці дотримується Є. В. Додін, який зазначає, що тривалий час в адміністративно-правовій науці суб'єктом поступку визначалася лише фізична особа, що знайшло своє відображення в Кодексі України про адміністративні правопорушення. Однак розвиток ринкових відносин, виникнення приватного підприємництва зробили необхідним посилити контроль з боку держави за додержанням юридичними особами обов'язків у сфері здійснення виконавчої влади й встановити адміністративну відповідальність у разі порушення цих обов'язків [5, с. 114–115].

Слід звернути увагу, що за період існування СРСР, у 30–50 роках минулого століття, чинним тоді законодавством суб'єктами адміністративного проступку визнавалися і юридичні особи. Проте Указом Президії Верховної Ради СРСР від 21 червня 1961 року «Про подальше обмеження застосування штрафів, що накладаються в адміністративному порядку», відповідний акт було скасовано [6]. Аналогічні нормативно-правові акти існували і в союзних республіках, які теж було скасовано.

Слід також звернути увагу, на те що на сьогодні в багатьох країнах суб'єктами адміністративної відповідальності є юридичні особи, зокрема, адміністративна відповідальність юридичних осіб визнана в Білорусії, Італії, Португалії, Німеччині та інших країнах ЄС.

Д. М. Лук'янець теж вважає, що юридична особа є потенційно деліктоздатною і повинна нести відповідальність, причому не тільки цивільно-правову, але й адміністративну. На його думку, якщо цивільно-правова відповідальність використовує засіб впливу на юридичних осіб через майнові відносини, у той же час адміністративна відповідальність охоплює всі можливі напрями впливу [7, с. 57]. На нашу думку, адміністративна відповідальність не може охоплювати всі можливі напрями впливу на юридичних осіб, для цього чинним вітчизняним законодавством встановлено й інші види юридичної відповідальності.

Щодо адміністративної відповідальності, то, на думку Л. В. Ковалю, адміністративна відповідальність — це репресивний вид відповідальності, за якого покарання має характер особистого перетерплювання кари, а вплив спрямовується на волю правопорушника з тим, щоб змусити його відчувати певне психічне переживання кари, докладати зусиль до подолання мотивів, якими обумовлюється його ірраціональна поведінка, та стимулювати мотиви, що мають схилити правопорушника до поведінки, яка узгоджується з правовими нормами. Лише особиста (персональна) відповідальність за адміністративні пра-

вопорушення може забезпечити здійснення таких функцій покарання, як осуд, страх, запобігання, виправлення, перевиховання. Тут встановлення особистої вини та форм її прояву є основною умовою (суб'єктивною підставою) застосування відповідальності, покарання. Відсутність вини не створює складу проступку. До того ж визнання суб'єктами адміністративної відповідальності юридичних осіб не узгоджується з процесуальним порядком порушення справ про адміністративні правопорушення, що передбачає складання протоколу на конкретну особу, ознайомлення її з матеріалами справи, отримання від неї пояснень тощо [8, с. 24].

У питанні встановлення адміністративної відповідальності юридичної особи ще в середині сімдесятих років минулого століття Г. П. Бондаренко звертав увагу на помилковість твердження окремих авторів, що суб'єктом адміністративного проступку може бути юридична особа, вони механічно підміняють поняття суб'єкта адміністративного примусу поняттям суб'єкта адміністративного проступку, безпідставно розширюють межі адміністративної відповідальності, включаючи до неї і правопорушення, які не є адміністративними проступками і за які не настає адміністративна відповідальність, а застосовуються заходи адміністративного запобігання або адміністративного припинення [9, с. 77].

На думку інших науковців, визнання юридичних осіб суб'єктами адміністративної відповідальності є передчасним, необґрунтованим, і включення до проекту нового Кодексу України

про адміністративні проступки є недоцільним [10, с. 151].

Принципової позиції щодо невизнання юридичної особи суб'єктом адміністративної відповідальності дотримується Е. Ф. Демський, який стверджує, що «Визнання юридичної особи суб'єктом адміністративної відповідальності є передчасним, і ніхто переконливо в юридичній літературі ще не обґрунтував, що суб'єктом адміністративної відповідальності повинна бути юридична особа» [11, с. 25]. На думку Е. Ф. Демського, установлення Господарським кодексом України, поряд з відшкодуванням збитків у сфері господарювання, штрафними та оперативно-господарськими санкціями, адміністративно-господарських санкцій (ст. ст. 238–250), є достатнім для юридичної відповідальності [11, с. 26].

Проти визнання юридичних осіб суб'єктом адміністративної відповідальності заперечував і О. П. Світличний, який, досліджуючи проблемні питання адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства, на підставі аналізу норм Конституції України, адміністративного, цивільного, господарського та природоохоронного законодавства, приходить до висновку про недоцільність визнання суб'єктом адміністративної відповідальності юридичних осіб. На його думку, встановлення адміністративної відповідальності юридичної особи в адміністративному законодавстві є недостатньо обґрунтованим. Він вважає, що до юридичної особи можуть бути застосовані адміністративно-господарські заходи, а також

заходи цивільно-правової відповідальності. Саме в цій площині необхідно законодавчо в першу чергу врегулювати питання відповідальності посадових осіб (засновників) юридичних осіб [1, с. 83–84].

Аналізуючи норми вітчизняного законодавства, яким передбачена різноманітна відповідальність юридичних осіб (цивільно-правова, кримінальна, адміністративна, фінансова, господарсько-правова та інша), О. П. Світличний звертає увагу, що до цього часу на законодавчому рівні не вирішено питання щодо загальноприйнятого в теорії права і закріпленого в Конституції України (п. 22 ст. 92) виду юридичної відповідальності, тобто яку саме відповідальність повинні нести юридичні особи в разі порушення ними перерахованих нормативно-правових актів, якими встановлена юридична відповідальність юридичних осіб. Безпосереднє визнання юридичної особи суб'єктом адміністративної відповідальності, на думку вченого, може призвести до подвійної відповідальності, а тому формування інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб є передчасним [1, с. 85].

Що стосується відповідальності юридичних осіб, то, на думку вченої-криміналістки С. Я. Лихової, оскільки відповідно до існуючих вітчизняних доктрин кримінального, адміністративного, трудового права суб'єктом кримінальної, адміністративної або дисциплінарної відповідальності може бути виключно фізична особа, то за логікою нових законів юридичні особи будуть притягатися до юридичної відповідальності, вид якої

не визначений. Така відповідальність можлива тільки як цивільно-правова, що, в цілому, відповідало б умовам Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією. Аналіз законодавства про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційного правопорушення, у тому числі й злочину, умов та порядку притягнення юридичної особи до відповідальності, свідчить про спробу введення квазі відповідальності змішаного (кримінально-адміністративного) типу, яка є прямим відходом від основоположних принципів існуючої доктрини кримінального права. Цей, нібито, новий вид відповідальності не може застосовуватися самостійно, незалежно від результатів кримінального переслідування відповідної фізичної особи, у той час, коли відповідно до чинного законодавства фінансові санкції (як вид адміністративної відповідальності) накладаються на підприємства незалежно від інших видів відповідальності [2, с. 131].

Незважаючи на те, що О. П. Світличний та С. Я. Лихова є представниками різних галузевих наук, вони єдині, що на сьогодні існує численна кількість законодавчих актів, якими передбачена відповідальність юридичних осіб.

Дійсно, чинним вітчизняним законодавством передбачена різноманітна відповідальність юридичних осіб, як правило, до юридичних осіб застосовуються заходи матеріального характеру в рамках інших галузей права. Такі заходи застосовуються природоохоронним законодавством (екологічним, земельним), фінансовим, податковим, господарським. Зокрема, до юридичних осіб Господарським ко-

дексом України можуть застосовуватися штрафні санкції та іншими актами законодавства. Так, відповідно до ст. 239 Господарського Кодекса України органи державної влади та органи місцевого самоврядування відповідно до своїх повноважень та в порядку, встановленому законом, можуть застосовувати до суб'єктів господарювання такі адміністративно-господарські санкції, як: вилучення прибутку (доходу); адміністративно-господарський штраф; стягнення зборів (обов'язкових платежів); застосування антидемпінгових заходів; припинення експортно-імпортних операцій; застосування індивідуального режиму ліцензування; зупинення дії ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання певних видів господарської діяльності; анулювання ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання окремих видів господарської діяльності; обмеження або зупинення діяльності суб'єкта господарювання; скасування державної реєстрації та ліквідація суб'єкта господарювання; інші адміністративно-господарські санкції, встановлені ГК та іншими законами [12].

Різнноманітні заходи відповідальності до юридичних осіб також встановлено податковим та іншими законодавством. Так, Податковий кодекс України містить широкий перелік прав податкових органів у частині застосування штрафних та фінансових санкцій до юридичних осіб за порушення податкового законодавства [13].

Наведене свідчить, що для юридичних осіб існує численна кількість законодавчих підстав юридичної відповідальності.

Висновки. Під впливом європейських інтеграційних процесів та активізації боротьби з корпораціями, визнання юридичних осіб суб'єктами адміністративної відповідальності призведе до руйнування основних конструкцій у науці адміністративного права в частині структури адміністративного правопорушення, особливо це стосується суб'єктивної сторони складу (у частині ставлення юридичної особи до вчиненого діяння, тобто вини у формі умислу або необережності), адже ніхто переконливо це ще в науці адміністративного права не довів.

Список використаних джерел:

1. Світличний О. П. Адміністративна відповідальність юридичних осіб за порушення земельного законодавства: проблеми правового регулювання/ О. П. Світличний // Юридичний вісник. — 2011. — № 3. — С. 81–85.
2. Лихова С. Я. Юридичні особи як суб'єкти кримінальної відповідальності / С. Я. Лихова // Юридичний вісник. — 2014. — 4 (33). — С. 128–132.
3. Голосніченко І. П. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч. У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. — К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. — 592 с.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України стосовно відповідальності юридичних осіб: Закон України від 23 травня 2013 року Відомості Верховної Ради України. — 2014. — № 12. — Ст. 183.
5. Додін Є. В. Удосконалення законодавства про адміністративну відповідальність юридичних осіб / Є. В. Додін // Концепція розвитку законодавства України. — К., 1996. — 256 с.
6. О дальнейшем ограничении применения штрафов в административном порядке: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 года // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1961. — № 35. — Ст. 368.
7. Лук'янець Д. М. Підстави адміністративної відповідальності суб'єктів підприємницької діяльності: дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук.: 12.00.07 / Д. М. Лук'янець. — НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2000. — 199 с.
8. Коваль Л. Яким бути Адміністративному кодексу України / Л. Коваль // Право України. — 1993. — № 3. — С. 24–26.
9. Бондаренко Г. П. Адміністративна відповідальність в СРСР / Г. П. Бондаренко // Львів: ЛДУ, 1975. — 176 с.
10. Забарний Г., Менів Л. Адміністративно-правова характеристика суб'єкта адміністративних порушень законодавства про захист прав споживачів / Г. Забарний, Л. Менів // Право України. — № 1. — 2009. — С. 149–156.
11. Демський Е. Співвідношення адміністративної і господарської відповідальності // Юридична Україна. — 2005. — № 9. — С. 24–29.
12. Господарський кодекс України: Закон України 16 січня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 18–22. — Ст. 144.
13. Податковий кодекс України: Закон України 02 грудня 2010 року // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 13–17. — Ст. 112.

Губанов О. А. Ответственность юридических лиц в контексте адаптации законодательства Украины с законодательством Европейского Союза

В статье рассмотрены теоретические вопросы, касающиеся административной ответственности юридических лиц и влияния законодательства Европейского Союза на законодательство Украины. Высказано предположение о непризнании юридических лиц субъектами административной ответственности.

Ключевые слова: законодательство, субъекты ответственности, административная ответственность, юридические лица, юридическая ответственность.

Hubanov O. O. Liability of legal persons in the context of adaptation of Ukrainian legislation to the legislation of the European Union

The article deals with theoretical questions concerning the administrative liability of legal persons and the impact of European Union legislation the legislation of Ukraine. The assumption about the non-recognition of legal persons as subjects of administrative responsibility.

Key words: the law, the subjects of responsibility, administrative responsibility, legal entity, legal responsibility.

Стаття надійшла до друку 31 жовтня 2016 р.

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ ГРОМАДЯН

У статті проаналізовано теоретичні підходи до поняття «публічна адміністрація». Запропоновано власний погляд на поняття, а також визначено суб'єктів публічної адміністрації в Україні. На прикладі розглянуто процедуру отримання публічної послуги як результату діяльності суб'єкта публічної адміністрації. Окрема увага приділена праву громадян на оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації в позасудовому порядку, сформульовані пропозиції щодо вдосконалення законодавства в цій сфері.

Ключові слова: публічна адміністрація, виконавча влада, місцеве самоврядування, захист прав громадян, послуги, адміністративно-правові відносини, оскарження, звернення громадян, скарга.



**Белінгіо Валерія
Олександрівна,**

аспірантка 1 року
навчання кафедри
адміністративного
права юридичного
факультету КНУ
ім. Тараса Шевченка

**Науковий керівник:
Діхтієвський Петро
Васильович,**

д. ю. н., професор
кафедри
адміністративного
права
юридичного
факультету КНУ
ім. Тараса Шевченка

Актуальність теми. В Україні на теоретико-правовому рівні не перший рік обговорюється необхідність створення умов для дотримання та захисту прав людини і громадянина. У країнах Європейського Союзу, побудованих на принципах поваги до прав і свобод людини, демократії, верховенства права, чільне місце у сфері прав людини відведене публічній адміністрації. Тому для України досить гостро стоїть питання орієнтування діяльності публічної адміністрації на запровадження європейських стандартів забезпечення та захисту прав і свобод громадян.

Зміст поняття «публічна адміністрація» був та залишається предметом дослідження багатьох науковців, серед яких В. Авер'янов, О. Андрійко, В. Галунько, І. Коліушко, Т. Коломонець, В. Колпаков, Є. Курінний, В. Нагребельний, О. Онишук, Ю. Панейко, А. Пухтецька, В. Тимошук та інші.

Українське законодавство цим терміном не оперує, на відміну від законодавства країн Європейського Союзу. Натомість у науці адміністративного права за останні роки термін «публічна адміністрація» зустрічається все частіше, хоча єдиного підходу до визначення так і не сформувалось. Крім того, вченими здебільшого досліджується питання виникнення та застосування адміністративних функцій у сфері управління

публічним сектором, а не конкретні аспекти діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері захисту прав громадян. Тому зазначене питання є актуальним та потребує подальшого дослідження.

Виклад основного матеріалу. Звертаючись до доктринальних визначень як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників, можна помітити розбіжності у віднесенні тих чи інших суб'єктів до публічної адміністрації. Тому спочатку проаналізуємо деякі підходи до визначення терміна «публічна адміністрація», а також розглянемо, хто саме в Україні може бути до неї віднесений.

У законодавстві країн Європейського Союзу термін «публічна адміністрація» вживається у вузькому та широкому розумінні. У вузькому розумінні «публічну адміністрацію» розглядають як регіональні органи, місцеві й інші органи публічної влади, «центральні уряди» та «публічну службу» [6, с. 74]. У широкому розумінні під органами публічної адміністрації вбачають «інституції регіонального, місцевого або іншого характеру, інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права або діями держав-членів; органи, наділені достатніми суверенними повноваженнями країн, які з формальної точки зору не є частиною адміністративного апарату держави-члена, але структура та завдання якого визначені в законі (причому ці завдання належать сфері функціонування держави)» [6, с. 75]. Отже, у вузькому розумінні в європейському праві публічна адміністрація — це система органів публічної влади,

а в широкому — це не лише органи публічної влади, а й органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції [11, с. 27].

Слід зазначити, що поняття «публічна адміністрація» не є новим для українських науковців адміністративного права. Так, вчений-правник Ю. Панейко ще в ХХ ст. відмічав, що основою адміністративного права є те, що воно регулює організацію та діяльність публічної адміністрації [13, с. 196].

В. Колпаков вказує на те, що публічна адміністрація в адміністративному праві європейських країн, як правило, визначається як сукупність органів та установ, які реалізують публічну владу шляхом виконання закону, підзаконних актів та вчинення інших дій у публічних інтересах. Вчений зазначає, що категорія має два виміри: функціональний — це діяльність відповідних структурних утворень з виконання функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу, та організаційно-структурний — сукупність органів, які утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади [10, с. 35–36; 9, с. 13–14].

А. Пухтецька зауважує, що термін «публічна адміністрація» виник та почав застосовуватися в адміністративному праві європейських країн, де він тлумачиться як сукупність органів, установ та організацій, які здійснюють адміністративні функції; адміністративну діяльність, яка здійснюється цією адміністрацією в інтересах суспільства; сферу управління публічним сектором з боку тієї ж публічної адміністрації [22, с. 41].

На думку В. Авер'янова, І. Коліушко, В. Тимошука, публічна адміністрація — це сукупність органів виконавчої влади та органів виконавчого самоврядування, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції [2, с. 117; 8, с. 257].

Такі вчені-адміністративісти, як В. Галунько, Ю. Гридасов, М. Новіков, В. Олефір, О. Онишук, М. Пихтін, на теоретичному рівні до органів публічної адміністрації зараховують: органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян чи підприємства при здійсненні делегованих державних функцій; посадових осіб будь-яких із зазначених колективних суб'єктів публічної адміністрації [5, с. 16].

Тобто, як вже зазначалося на початку, аналізуючи підходи до визначення, звертаємо увагу на розбіжності у віднесенні тих чи інших суб'єктів до публічної адміністрації. На нашу думку, публічна адміністрація охоплює собою систему органів виконавчої влади, виконавчі органи місцевого самоврядування, будь-які юридичні особи, яким делеговані функції органами виконавчої влади або виконавчими органами місцевого самоврядування, їх посадові особи, які виконують адміністративні функції в інтересах суспільства з метою приведення у виконання державної політики.

Так як чинне законодавство не містить визначення публічної адміністрації, у тому числі суб'єктів, які до неї зараховуються, можемо запропонувати лише на доктринальному

рівні їх спроектувати на діяльність суб'єктів публічної адміністрації.

До суб'єктів публічної адміністрації в Україні можна віднести: вищий орган у системі органів виконавчої влади; центральні органи виконавчої влади — міністерства України; центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом; інші центральні органи виконавчої влади; національні комісії; місцеві органи виконавчої влади, а також територіальні органи міністерств та центральних органів виконавчої влади; виконавчі органи місцевого самоврядування; постійно діючі робочі органи або структурні підрозділи місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування — центри надання адміністративних послуг; вищий орган у системі органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим; інші суб'єкти публічного та приватного права, які виконують функції, делеговані їм вище переліченими суб'єктами.

Таким чином, перелік суб'єктів публічної адміністрації не є вичерпним. Разом з тим, слід зрозуміти, що публічна адміністрація охоплює собою всі сфери діяльності держави. І уряд створює різноманітні як урядові, так і не урядові структури, які сприяють максимальному забезпеченню права, свобод та інтересів кожної людини.

Так, наприклад, до суб'єктів публічної адміністрації можна зарахувати Департамент державної реєстрації та нотаріату Міністерства юстиції України.

21.01.2015 р. Постановою Кабінету Міністрів України № 17 про

«Питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції» ліквідовано Державну реєстраційну службу, а її функції покладено на органи нотаріату та Міністерство юстиції України [14], у структурі якого створено Департамент державної реєстрації та нотаріату (надалі за текстом — «Департамент»). Кінцевою метою, як було заявлено заступником міністра юстиції, є поступова передача функцій Департаменту місцевим органам самоврядування, що має полегшити доступ до публічних послуг для населення [7].

Департамент у межах повноважень забезпечує виконання завдань, покладених на Міністерство юстиції України, щодо реалізації державної політики у сфері нотаріату, з питань державної реєстрації актів цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб-підприємців, реєстрації статуту територіальної громади м. Києва, державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності, з питань використання електронного цифрового підпису та виконання функцій центрального засвідчувального органу шляхом забезпечення створення умов для функціонування суб'єктів правових відносин у сфері електронного цифрового підпису [15; 16].

Розглянемо процедуру державної реєстрації змін до відомостей про

юридичну особу, які містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, зокрема зміну засновника. Для реєстрації зміни засновника керівник (або уповноважена особа) має звернутися до органів державної реєстрації з документами, визначеними Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» (надалі за текстом — ЗУ «Про реєстрацію»). Так, у м. Києві такими органами можуть бути нотаріус або будь-який (за принципом екстериторіальності) відділ з питань державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань районної державної адміністрації в м. Києві (Центр надання адміністративних послуг районної державної адміністрації в м. Києві). Реєстрація змін до відомостей про юридичну особу відповідно до ЗУ «Про реєстрацію» оплачується адміністративним збором (зараз 410 грн.) та вимагає вичерпного переліку документів, про які можна дізнатися із закону, безпосередньо від органу державної реєстрації або на офіційному веб-сайті Департаменту [19]. Законом «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» було запроваджено кілька новел, а саме: скасовано обов'язкове нотаріальне засвідчення справжності підписів

засновників (або уповноваженої особи) на установчих документах юридичної особи; договір купівлі-продажу корпоративних прав також не підлягає обов'язковому нотаріальному посвідченню; виключено норму щодо проставлення відмітки державним реєстратором на другому примірнику установчих документів юридичної особи, що підтверджували зміни, натомість установчі документи сканують та заносять до єдиної бази Міністерства юстиції України, надаючи юридичній особі код доступу для перегляду своїх документів онлайн [18]. Послуга реєстрації змін до відомостей про юридичну особу за загальним правилом надається протягом 24 годин з моменту надходження документів [19]. Тож процедура реєстрації змін до відомостей про юридичну особу є досить простою, наближеною до споживача, не потребує значних фінансових вкладень і головне не займає великих затрат часу. Наприклад, у таких країнах, як Грузія та Польща, подібні зміни в законодавстві відбулися та сприймаються як такі, що спрощують процедуру ведення бізнесу. Тому, якщо казати про отримання громадянином нашої країни публічної послуги за спрощеної процедури, слід підтримати такі зміни.

Разом з тим Верховною Радою України 06.10.2016 року було прийнято Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо запровадження європейських стандартів захисту прав власності та економічних інтересів громадян та інвесторів», яким встановлено, що справжність підпису засновника (або уповноваженої особи, голови/секре-

таря загальних зборів) на рішенні уповноваженого органу управління юридичної особи, що подається для державної реєстрації змін про юридичну особу, повинна бути нотаріально засвідчена. Крім того, справжність підпису на установчому документі, передавальному акті та розподільчому балансі юридичної особи, заяві про вихід з товариства також має бути обов'язково засвідчена нотаріусом [17]. 28.10.2016 року закон було підписано Президентом України.

Наразі важко спрогнозувати ефективність прийнятого закону. З одного боку, це вимога часу та українських реалій, не дарма цей закон ще називають «антирейдерським». Як зазначалося розробниками зазначеного закону, основна його ціль — захист власності в Україні від незаконних захоплень у зв'язку з подання підірваних документів щодо переходу корпоративних прав під час проведення реєстраційних дій. З другого боку, відбувається повернення до попередньо діючих ускладнених бюрократичних процедур. Вимога про нотаріальне посвідчення підпису засновника на рішенні уповноваженого органу управління юридичної особи, на установчому документі є додатковою витратою для громадян. Зміни в юридичній особі можуть відбуватися досить часто, наприклад зміна директора, і щоразу необхідно буде сплачувати адміністративний збір за проведення реєстраційної дії, а також збір за посвідчення протоколу нотаріусом. Тому будемо очікувати на практичний результат від введення в дію цього закону.

Ведучи мову про діяльність суб'єктів публічної адміністрації у сфері захисту прав громадян, варто згадати про право на оскарження їх рішень, дій чи бездіяльності.

Куди, як і в який термін можна оскаржити рішення, дії/бездіяльність державного реєстратора, передбачено ЗУ «Про реєстрацію», Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розгляду скарг у сфері державної реєстрації» (надалі за текстом — «Постанова КМУ «Про розгляд скарг»), Законом України «Про звернення громадян».

Відповідно до ч. 1 ст. 34 Закону «Про реєстрацію» рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора, суб'єкта державної реєстрації можуть бути оскаржені до Міністерства юстиції України та його територіальних органів або до суду [19]. Тобто серед засобів захисту прав громадян, що порушуються рішеннями, діями чи бездіяльністю державних реєстраторів виділяють позасудовий та судовий засіб.

Розглянемо позасудовий засіб захисту прав громадян як найбільш доступний та швидкий, а саме право на подання скарги.

Подання скарги громадянином передбачає початок процедури оскарження рішення, дії/бездіяльності посадової особи суб'єкта публічної адміністрації при здійсненні ним владних управлінських функцій до вищих за ієрархією адміністративних органів. Забороняється направляти скарги громадян для розгляду тим органам або посадовим особам, дії чи рішення яких оскаржуються. Адміністративне оскарження є швидшим

та менш формалізованим засобом захисту прав громадян, ніж судовий. Адміністративне оскарження може вичерпати конфлікт між адміністративним органом та особою і не доводити справу до суду [4, с. 161–162; 21]. Тому можливість оскарження рішень, дій/бездіяльності державного реєстратора в позасудовому порядку до Міністерства юстиції України є прогресивною нормою, яка сприяє захисту прав громадян.

Разом з тим слід звернути увагу на деякі проблеми процедури адміністративного оскарження у сфері державної реєстрації.

По-перше. Слід відмітити Постанову КМУ «Про розгляд скарг», яка є не єдиним нормативно-правовим актом щодо порядку розгляду скарг громадян у певній окремій галузі. В Україні закріплено багато галузевих процедур адміністративного оскарження на рівні інструкцій, наказів, положень, правил. У науковій літературі висловлена думка про необхідність прийняття єдиного кодифікованого акта адміністративних процедур. Проте, з одного боку, підзаконна нормотворчість у галузі адміністративних процедур є громіздкою та розгалуженою, тому надзвичайно складно вмістити в один нормативний акт усі норми, які б взяли до уваги особливості адміністративного оскарження в різних сферах діяльності держави [1, с. 429–430]. З другого боку, достатньо хоча б уточнити загальну процедуру оскарження, чітко встановити етапи проходження скарги, визначити кількість варіантів рішень, обов'язки посадових осіб по повідомленню скажника про наслідки розгляду скарги, терміни

прийняття рішення з поставлених у скарзі питань, подання і розгляду повторної скарги, здійснення особистого прийому громадян, відповідальність за порушення існуючого порядку адміністративного оскарження та контроль за його дотриманням [1, с. 429–430]. Така точна регламентація приведе до створення зрозумілої процедури адміністративного оскарження, яка зможе дієво захищати права громадян.

По-друге. Постановою КМУ «Про розгляд скарг» та Законом «Про звернення громадян» закріплено право скаржника (його представника) бути присутнім під час розгляду скарги по суті [20; 21]. Але право на фізичну присутність при розгляді скарги не несе жодних наслідків. Замість цього, як влучно зазначено Ю. С. Шемшученко, у законодавстві чомусь не згадується європейське право громадянина бути вислуханим перед прийняттям рішення [23, с. 253]. Тобто обмежується право скаржника навести свої аргументи, докази за поданою скаргою, окрім тих, які були викладені письмово.

По-третьє. У п. 4 Постанови КМУ «Про розгляд скарг» вказано, що розгляд скарг здійснюється в терміни, встановлені Законом України «Про звернення громадян» з урахуванням особливостей, передбачених законами, які оброблюються з моменту реєстрації її суб'єктом розгляду скарги [20]. У Законі «Про звернення громадян» зазначено, що скарги розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, — невідкладно,

але не пізніше 15 днів від дня їх отримання. Загальний термін розгляду скарги не повинен перевищувати 45 днів з дня її надходження. Якщо в місячний термін вирішити порушені в скарзі питання неможливо, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник встановлюють необхідний термін для її розгляду, про що повідомляється скаржника [21]. Це формулювання потребує вдосконалення, тому що на практиці посадовці часто користуються ним і майже ніхто не розглядає скарги протягом 15 днів, посилаючись на те, що вони потребують додаткового вивчення. У літературі вченими пропонується прописати в законі чіткі підстави для застосування скорочених та подовжених строків [23, с. 255].

По-четверте. У ст. 34 Закону «Про реєстрацію» встановлені терміни, протягом яких можуть бути оскаржені рішення, дії/бездіяльність суб'єкта державної реєстрації [19]. У Постанові КМУ «Про розгляд скарг» акцентується увага, що суб'єкт розгляду скарги на рішення, дії/бездіяльність державного реєстратора перевіряє, чи дотримано вимоги законів щодо строків подання скарги. У разі коли встановлено порушення вимог законів щодо строків подання скарги, суб'єкт розгляду скарги на підставі висновку комісії приймає мотивоване рішення про відмову в розгляді скарги без розгляду її по суті у формі наказу [20]. І жодного слова ні в законі, ні в постанові не сказано про можливість поновлення строку для оскарження в разі його пропуску. На відміну від вказаних нормативних актів,

Закон «Про звернення громадян» в абз. 2 ст. 17 передбачає, що пропущений з поважної причини термін подання скарги може бути поновлений органом чи посадовою особою, що розглядає скаргу [21]. Відтак, вважаємо, що вище перелічені нормативні акти мають бути приведені у відповідність один з одним з метою виконання інститутом оскарження своєї основної функції — захисту прав громадян.

Щодо строку на оскарження, варто ще раз повернутися до Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо запровадження європейських стандартів захисту прав власності та економічних інтересів громадян та інвесторів». Цим законом передбачається збільшення строку для подання скарги до Міністерства юстиції України та його територіальних органів з 30 календарних днів до 60. Як зазначає заступник міністра юстиції П. Мороз, були непоодинокі випадки, коли заявник звертався зі скаргою, але вона була складена з порушенням вимог, і заявник фактично не встигав подати виправлений варіант скарги у визначений законом строк [3].

Отже, однією з форм захисту прав громадян є позасудовий захист, який передбачає право на подання скарг. Суть оскарження в адміністративному порядку полягає в наданні права громадянам звернутися до органу публічної адміністрації з вимогою про перевірку законності, правомірності певного адміністративного акта, дії/бездіяльності, які, на думку громадян, порушують їхні права.

Висновки. У сучасних країнах люди очікують на широкий спектр

послуг та захист з боку держави. У цьому контексті й функціонує публічна адміністрація, діяльність якої спрямована на обслуговування громадян і суспільства в цілому. Ядром діяльності публічної адміністрації є надання різноманітних публічних послуг, починаючи від традиційних послуг, які забезпечують загальний інтерес (наприклад, газопостачання), завершуючи такими як — видача ліцензій, дозволів, сертифікатів, надання інформації тощо.

На цьому етапі, у контексті наміру України стати членом Європейського Союзу, необхідно вдосконалити правове регулювання та щонайменше закріпити поняття «публічна адміністрація» на рівні закону, чітко визначити перелік суб'єктів, які будуть до неї віднесені, а також принципи її діяльності. Діяльність публічної адміністрації повинна, так би мовити, «випливати» із суспільного інтересу, оскільки його забезпечення та захист є першопричиною її існування.

Очевидно, що позасудовий механізм оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації має бути вдосконалений, так як є простішим та доступнішим засобом захисту прав громадян. Необхідно на законодавчому рівні подолати колізії, які виникають під час реалізації конституційного права громадян на звернення зі скаргою до суб'єктів публічної адміністрації.

Враховуючи викладене, зазначимо, що ця тема потребує подальших наукових розробок та практичного втілення, так як захист прав громадян є однією з вирішальних сфер діяльності України як правової держави.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В. Б. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту: Монограф. / Кол. авт.; За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — Д.: Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького НАН України; Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2008. — 588 с.

2. Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії / В. Б. Авер'янов // Право України. — 2003. — № 5. — С. 117–119.

3. Антирейдерський закон, для кого він? [Електронний ресурс] // заступник Міністра юстиції Павло Мороз. — 2016. — Режим доступу до ресурсу: http://ua.censor.net.ua/blogs/4053/antyreiderskyyi_zakon_dlya_kogo_vin

4. Афанасьєв К. К. Адміністративно-правовий захист прав громадян : навч.-метод. пос. / [К. К. Афанасьєв, В. В. Гостєв, Є. О. Несвіт та ін.]; МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Є. О. Дідоренка. — Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Є. О. Дідоренка, 2011. — 280 с.

5. Галуцько В. В. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття) / В. В. Галуцько, В. І. Олефір, М. П. Пихтін та ін.; За ред. В. В. Галуцька. — Херсон, 2010. — 376 с.

6. Гнидюк Н. Визначення поняття публічної адміністрації в ACQUIS COMMUNAUTAIRE / Н. Гнидюк // Законодавство України. Науково-практичні коментарі. — 2006. — № 10. — С. 74–77.

7. Державна виконавча та реєстраційна служби будуть ліквідовані [Електронний ресурс] // заступник Міністра юстиції Наталія Севостьянова. — 2015. — Режим доступу до ресурсу: <http://old.minjust.gov.ua/news/46653>.

8. Коліушко І., Тимошук В. Реформа публічної адміністрації на місцевому та

регіональному рівнях як один з напрямів адміністративної реформи / І. Коліушко, В. Тимошук // Проблеми трансформації територіальної організації влади : зб. матеріалів та док. / наук. ред. М. Пухтинський. — К., 2005. — С. 254–261.

9. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. / В. К. Колпаков. — К. : Юрінком Інтер, 2008. — 256 с.

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

11. Комашко М. В. Деякі проблемні питання делегування повноважень у сфері здійснення місцевого самоврядування / М. В. Комашко // Держава та регіони. Сер.: Право. — 2001. — № 2. — С. 27–31.

12. Конституція України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141; з наступними змінами.

13. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування / Ю. Л. Панейко. — Л. : Літопис, 2002. — 196 с.

14. Питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.01.2015 р. № 17; з наступними змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/17-2015-%D0%BF>.

15. Положенням про Департамент державної реєстрації та нотаріату Міністерства юстиції України: Наказ Міністерства юстиції України від 16.06.2016 р. № 3676/к.

16. Положення про Міністерство юстиції України: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 р. № 228; з наступними змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. — Режим доступу:

<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF/page>.

17. Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо запровадження європейських стандартів захисту прав власності та економічних інтересів громадян та інвесторів: проект Закону України від 05.09.2016 р. № 5067 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59923.

18. Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань: Закон України від 26.11.2015 року № 835-VIII // Відомості Верховної Ради України. — 2016. — № 2. — ст. 17.

19. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб підприємців та громадських формувань: Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 31–32. — Ст. 263; з наступними змінами та доповненнями.

20. Про затвердження Порядку розгляду скарг у сфері державної реєстрації: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.12.2015 р. № 1128; з наступними змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1128-2015-%D0%BF/page#n9>.

21. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 47. — Ст. 256; з наступними змінами та доповненнями.

22. Пухтецька А. А. «Європейський адміністративний простір» як новела української адміністративно-правової науки: понятійно-термінологічна характеристика / А. А. Пухтецька // Юридична Україна. — 2006. — № 8. — С. 41–45.

23. Шемшученко Ю. С. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики: у двох книгах / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка; [ред. кол.: Ю. С. Шемшученко (голова)] / Книга друга: Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві / Відп. ред. В. Б. Авер'янов. — К. : Конус-Ю, 2008. — 314 с.

Белингио А. А. Отдельные вопросы деятельности субъектов публичной администрации в сфере защиты прав граждан

В статье проанализированы теоретические подходы к понятию «публичная администрация». Предложен собственный взгляд на понятие, а также определены субъекты публичной администрации в Украине. На примере рассмотрено процедуру получения публичной услуги как результата деятельности субъекта публичной администрации. Отдельное внимание уделено праву граждан на обжалование решений, действий или бездействия субъектов публичной администрации во внесудебном порядке, сформулированы предложения по совершенствованию законодательства в данной сфере.

Ключевые слова: публичная администрация, исполнительная власть, местное самоуправление, защита прав граждан, услуги, административно-правовые отношения, обжалование, обращения граждан, жалоба.

Belingio V. A. Separate issues of public administration bodies' activity in the sphere of citizens' rights protection

The article analyzes theoretical approaches to the definition of "public administration". Own view of the concept have been proposed, as well as public administration bodies in Ukraine identified. The procedure of rendering public services as a result of the public administration body's activity has been described. Special attention has been paid to realization of citizens right to administrative review against decisions, actions of public administration bodies, proposals have been submitted with regard to improving legislation in this area.

Key words: public administration, executive power, local self-government, protection of citizen's rights, services, administrative-legal relations, review, public appeals, complaint.

ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО ПРАВА

У цій статті розглядаються теоретичні питання, пов'язані із з'ясуванням дефініції «джерело адміністративно-деліктного права». На підставі здобутків теорії права, адміністративного права, здійснюється аналіз джерел адміністративно-деліктного права. Пропонується авторське визначення джерела адміністративно-деліктного права, їх видів.

Ключові слова: джерело права, адміністративно-деліктне право, види джерел адміністративно-деліктного права.

Самбор Микола Анатолійович,

кандидат юридичних
наук, начальник
сектора Прилуцького
відділу поліції
Головного управління
Національної поліції
в Чернігівській
області, член
Прилуцької міської
міжвідомчої
координаційно-
методичної ради
з правової освіти
населення

Сьогодні Україна перебуває не лише на етапі реформування своєї правової системи та системи законодавства. Країна обирає новий вектор руху та визначає нові орієнтири для суспільного, політичного, економічного, а також правового розвитку. Правова сфера суспільного розвитку об'єднує в собі всі напрямки діяльності соціуму, оскільки виступає певною сполучною ланкою для всіх видів діяльності. Відтак остання є своєрідним дзеркалом суспільства, його прозорість і зрозумілість є ефективним засобом протидії корупції, а історія розвитку та послідовність змін гарантують ефективність правових норм для регулювання суспільних відносин, логічним продовженням чого є розвиток економічних відносин, дієвий соціальний захист населення.

Дослідження правових явищ є вкрай необхідним для сьогодення країни. У той же час проведення таких досліджень неможливе без використання всього розмаїття методів наукових вивчень, у контексті яких неабияке значення належить історичному. Відомий вислів, що народ, який не має історії, не матиме й майбутнього. Вивчення історичних витоків наявних соціальних процесів та їх правового регулювання є надзвичайно важливим як для теоретичної юриспруденції, так і для юридичної практики. Дослідження, з'ясування суті, змісту, форми правової норми неможливе без ретельного аналізу джерел правових норм та їх прийняття.

За предмет наукових досліджень джерела права обирали ряд науковців, серед яких відзначимо роботи

В. Д. Бабкіна, О. В. Зайчука, П. М. Рабіновича тощо. Окремо хотілося б відмітити наукове дослідження Н. М. Пархоменко [7]. Та незважаючи на проведені дослідження, джерела права ставлять перед дослідниками все нові та нові питання, які потребують як наукового обґрунтування, так і практичного застосування. Як правило, наукові дослідження джерел права стосуються вивчення теоретичних питань, більшість з яких проводилися в рамках теорії права.

Сучасний розвиток суспільних відносин зумовлює виникнення, а правильніше виділення нових галузей права, їх становлення. Однією з таких галузей є адміністративно-деліктне право. Звісно, вести мову про те, що це абсолютно нова галузь правових знань, неможливо. Питання про сприйняття адміністративно-деліктного права точилися ще із середини ХХ століття, однак досі існує багато вчених, які розглядають адміністративно-деліктне право не як самостійну галузь, а як підгалузь адміністративного права. Унаслідок цього, адміністративно-деліктне право втрачає низку притаманних йому особливостей, що характеризують його як самостійну галузь, а саме адміністративно-деліктне право розмивається в адміністративному праві. Як наслідок, такий стан речей призводить до неналежного вивчення окремих його складових елементів, серед яких чільне місце посідають джерела адміністративно-деліктного права. В Україні належним чином не досліджені джерела адміністративно-деліктного права, а окремі дотичні до цього предмета пошуки є розрізнени-

ми, що не дає комплексного уявлення про джерела адміністративно-деліктного права.

Ураховуючи вищевикладене, **метою** цієї статті є дослідження джерел адміністративно-деліктного права.

Дослідження цього питання розпочнемо зі з'ясування поняття «джерело права» в теорії права як методологічної категорії, що володіє відповідними базовими знаннями про зазначене правове явище. Очевидним спочатку доцільно розібрати вказане поняття, яке пропонується в юридичних довідкових та енциклопедичних виданнях.

Джерело права — це спосіб зовнішнього вияву правових норм, який засвідчує їх загальнообов'язковість [4, с. 171]. Пропонуючи таку дефініцію «джерела права», П. М. Рабінович підкреслює те, що джерелом права є, по-перше, певний спосіб об'єктивації правової норми, по-друге, тісно пов'язаний із самою правовою нормою, оскільки покликаний виявити останню, по-третє, сам спосіб вказує на загальнообов'язковість правової норми.

Зважаючи на важливість зазначеної категорії для юридичної науки, пропонуємо розглянути й інші доктринальні підходи до розуміння поняття «джерело права».

В. С. Нерсисянц обстоював позицію про те, що джерела (форми) права — це формально визначені форми зовнішнього вираження змісту права [3, с. 400]. За такого підходу В. С. Нерсисянц підкреслював, що «джерело права» — це певна форма зовнішнього, формального втілення змісту норми права.

Ось як поняття «джерело права» бачить Н. М. Пархоменко: «Джерела

права — це обов'язкові до виконання акти уповноважених суб'єктів права, що містять норми права в письмовій формі, а також акти волевиявлення владних суб'єктів, що є неписаними нормативними фактами, на основі яких (актів) виникають, змінюються та припиняються правові відносини» [7, с. 10]. З такого доктринального бачення поняття «джерело права» можна зробити висновок про те, що стрижнем цього поняття є документальне викладення норми права у відповідному акті, який тісно пов'язується з владним уповноваженим суб'єктом.

С. С. Алексеев зазначав, що джерела права, у переважній більшості письмові документи, нібито опредмечують думку, творчість, наміри людей та надають відповідним культурним благам сувору визначеність, стійкість, постійність (вічність) [8, с. 199]. Для світу права характерна реальність, що характеризується відчутними зовнішніми ознаками, з якими зв'язано саме буття позитивного права. Це джерела права, тобто зовнішні форми права, у першу чергу писані нормативні акти (закони), у силу яких належне в праві набуває суворого юридичного характеру і відповідно до цього оснащується системою правових засобів, що надають позитивному праву максимальну визначеність змісту, а також міцність та надійність властивих праву гарантіям та перевагам для людей [8, с. 238].

Отже, підсумовуючи теоретичний екскурс у розуміння поняття «джерело права», перш за все, зазначимо, що вказане поняття є одним із ключових у теорії права, оскільки виражає норми, зміст яких є регулятором сус-

пільних відносин. По-друге, поняття «джерело права» не набуло єдності у його змісті, що зумовлює розмаїття наукових доктрин та поглядів на його поняття. Звісно, така увага не применшує значення джерел права, однак призводить до різних поглядів на його наповнення та зміст, що зумовлює не лише плюралізм у його розумінні та трактуванні, а й вносить певну розбалансованість у правотворчу, правореалізаційну діяльність, що не найкращим чином впливає на якість права, як регулятора суспільних відносин. По-третє, наявність різних дефініцій поняття «джерело права» не є кардинально протилежними, різними за своєю суттю, вони лишень зміщують головні акценти в цьому визначенні, а суть залишається незмінною. По-четверте, джерела права засвідчують народження, життя права, перш за все в його позитивістському розумінні, хоча останнє відображає й природне право, але з меншою ймовірністю та вичерпністю. Та, вочевидь, змістовна наповненість поняття «джерело права» не закінчується на озвучених прикладах.

У юридичній літературі вислів «джерело права» використовується у двох різних значеннях — у значенні «матеріального джерела права» (джерела права у матеріальному розумінні) та в значенні «формального джерела права» (джерела права у формальному розумінні). Під «матеріальним джерелом права» при цьому мається на увазі причини утворення права, тобто все те, що згідно з відповідним підходом породжує (формує) позитивне право — ті чи інші матеріальні, духовні фактори, суспільні

відносини, природа людини, природа речей, божественний або людський розум, воля Бога або законодавця і т.д.; під «формальним джерелом права» мається на увазі форма зовнішнього вираження положень (змісту) діючого права [3, с. 399–400]. Якщо, по-суті, поняття «формального джерела права» нами розглянуто, то його «матеріальне» наповнення, вочевидь, ні.

Термін «джерело права» має також філософський зміст, котрий вказує на те, які за своїм характером (ліберальні, консервативні та ін.) філософські ідеї закладені в основу тої чи іншої правової системи [6, с. 505]. М. М. Марченко відстоює думку про те, що суспільно-політичне середовище виступає в якості єдиної рушійної сили та своєрідного «матеріального» джерела по відношенню до правової системи [6, с. 505]. Такий підхід до розуміння поняття «джерела права» відтворює його матеріальну складову, коли мова йде про носія норм, які мають стати загальнообов'язковим регулятором суспільних відносин. М. М. Марченко вказує, що джерелами права можна вважати ті матеріальні, соціальні та інші умови життя суспільства, котрі об'єктивно викликають необхідність видання або зміни та доповнення тих чи інших нормативно-правових актів, а також правової системи в цілому [6, с. 505].

Отож, доходимо висновку про те, що джерела права — це не лише формалізовані та матеріалізовані норми права, а й двигун, рушійна сила у виявленні, формулюванні й лише в подальшому втіленні норми права в певному матеріалізованому норма-

тивному документі. Вважаємо, що залишати по-за увагою вказаний аспект джерел права неможливо, оскільки в такому разі ми суттєво збіднимо джерела права, а також втратимо низку ланок у ланцюгу формування норми права, що призведе до того, що норма «з'являтиметься» нізвідки, останню доведеться сприймати як даровану Богом, вищими силами, космосом, природою, й аж ніяк не створеною людиною, соціумом.

Недарма свого часу Г. Ф. Шершеневич писав про те, що держава є джерелом права, а тому визначення його в категорії права логічно неприпустимо. Норми права — це вимоги держави. Держава, яка є джерелом права, очевидно, не може бути сама обумовлена правом. Різні форми, у яких виражається право, здавна носять назву джерел права. Під цим розуміється: 1) сили, що творять право, наприклад, коли говорять, що джерелом права слід вважати волю Божу, волю народу, правосвідомість, ідею справедливості, державну владу; 2) матеріали, що покладені в основу того чи іншого законодавства, наприклад, коли говорять, що римське право було джерелом німецького цивільного кодексу, праці вченого Потье для французького кодексу Наполеона, Литовський Статут для Уложення Олексія Михайловича; 3) історичні пам'ятники, котрі колись мали значення діючого права, наприклад, коли говорять про роботу за джерелами, наприклад по *Corpus juris civilis*, по Руській Правді і т.д.; 4) засоби пізнання діючого права, наприклад, коли говорять, що право можна пізнати із закону [5]. Як бачимо, Г. Ф. Шершеневич віддавав

належне не лише формальному в джерелах права, а й матеріальному. При цьому він послідовно виклав позицію складових джерел права, а саме від волі та дій суб'єктів до формалізації та матеріалізації норми у відповідному акті до його розуміння, пізнання та можливої зміни, чим створив замкнене послідовне коло буття права та його джерел. Єдине, у чому, на наш погляд, доречно було б звернути увагу, що першоджерелом є не стільки воля держави, скільки воля народу, або ж панівного класу з реалізації власних інтересів щодо організації суспільних відносин та, за потреби, їх регулювання, у тому числі державного регулювання.

Вочевидь, що уявлення про поняття «джерело права» дає його класифікація. Розрізнять такі види джерел права: правовий звичай — санкціоноване (забезпечуване) державою звичаєве правило поведінки загального характеру; правовий прецедент — об'єктивоване (виражене зовні) рішення органу держави в конкретній справі, обов'язкове при розв'язанні всіх наступних аналогічних справ; нормативно-правовий договір — об'єктивоване, формально обов'язкове правило поведінки загального характеру, встановлене за взаємною домовленістю кількох суб'єктів і забезпечуване державою; нормативно-правовий акт — письмовий документ компетентного органу держави (а також органу місцевого самоврядування), в якому закріплено забезпечуване нею формально обов'язкове правило поведінки загального характеру. Нормативно-правовий акт — основне джерело права

в державі соціально-демократичної орієнтації. Поширеність нормативно-правових актів пояснюється перевагами такого способу виразу юридичних норм саме з огляду загальнолюдських принципів права. До таких переваг належать, зокрема, можливості: чітко, ясно та однозначно формулювати зміст юридичних прав і обов'язків; якнайшвидше доводити до відома адресатів юридичної норми її зміст; забезпечувати сприятливі умови для правильного, адекватного розуміння адресатом змісту норми права; оперативно змінювати чи скасовувати юридичну норму; упорядковувати, погоджувати, систематизувати численні юридичні норми [4, с. 171]. Як можемо впевнитися з такої класифікації джерел права, останні є виключно документальними, і П. М. Рабінович, очевидно, є прибічником саме формально-юридичного розуміння джерел права. Такої ж думки притримувався і В. С. Нерсесянц, котрий зазначав, що відомі наступні основні види джерел (форм) позитивного права: правовий звичай (звичаєве право), судовий прецедент, юридична доктрина (так зване «право юристів»), релігійний пам'ятник («священні книги» різних релігій), нормативно-правовий договір, нормативно-правовий акт, природне право [3, с. 400]. На підставі зазначеного, підсумуємо: у теорії права поняття «джерело права» досліджується виключно (у переважній більшості) як формально-юридичне поняття, що підтверджує і його класифікація. Поряд з цим так звана «матеріальна» складова джерел права фактично упускається, тоді як право охоплює собою не лише

формальне існування права, а й етапи його творення, нормативного закріплення та реалізації, що у свою чергу пов'язує право із соціумом. Тому вважаємо, що не дослідження зазначеної складової під час аналізу джерел адміністративно-деліктного права суттєво збіднить предмет наукового пошуку.

Норми, як первинні правила поведінки, оформлюються в структурні форми — джерела адміністративного права. В адміністративному праві історично складається власна система джерел, породжена предметом і методами правового регулювання та залежна від особливостей та етапів державного розвитку [2]. Ю. О. Тихомиров під джерелом адміністративного права розуміє форми адміністративного правоутворення та зовнішнього структурного вираження адміністративно-правових норм. У цьому розумінні значення джерела права може розглядатися в трьох аспектах: по-перше, він сприяє зародженню правових норм відповідно до об'єктивних умов економічного та соціального розвитку та для відображення суспільних інтересів; по-друге, означає імпульс, свого роду початок формування правових норм, процес правоутворення; по-третє, джерело адміністративного права виступає як форма вираження та структуризації адміністративно-правових норм [2]. У такий спосіб Ю. О. Тихомиров підкреслює необхідність включення до джерел адміністративного права не лише форму виразу норм, а й сферу суспільних відносин, що потребує урегулювання, діяльність спеціальних органів з виявлення нових

відносин та напрацювання механізму їх урегулювання, тим самим створення нових норм. Виходячи з того, що адміністративно-деліктне право вишло з лона адміністративного права та тривалий час ототожнювалося з ним, тому, вважаємо, що сліди джерел адміністративно-деліктного права необхідно шукати саме в адміністративному праві.

Д. М. Бахрах зауважує, що юридичним нормам необхідна зовнішня форма їх вираження. Вони повинні бути оформлені так, щоб з ними могли ознайомитися люди, котрим вони адресовані. Норми права включаються до статей, пунктів, параграфів і т.д. в акти державних та муніципальних органів. Такі акти, якщо вони містять правові норми, стають джерелами права, зовнішніми формами його вираження [1, с. 120]. На його думку, джерела адміністративного права можна поділити на два основні типи залежно від того, хто їх прийняв: 1) акти органів публічної влади; 2) акти, прийняті без участі або з участю органів публічної влади [1, с. 120]. У контексті сказаного, повинні зазначити, що, на думку Д. М. Бахраха, Б. В. Россинського та Ю. М. Старилова, адміністративне право охоплює відносини, що забезпечують громадський порядок і безпеку, боротьбу з правопорушеннями, так зване адміністративно-деліктне право [1, с. 46]. Такий підхід змушує констатувати, що деяким авторам не притаманно розглядати питання адміністративної відповідальності, адміністративно-деліктного права в рамках однієї галузі — адміністративного права, хоча сьогодні науковцями обґрунтовано

необхідність відмежування адміністративно-деліктного права, як самостійної галузі з притаманними лише їй предметом та методами, від адміністративного права.

У контексті сказаного, використовуючи здобутки теорії права, адміністративного права, дослідимо безпосередньо джерела адміністративно-деліктного права.

В. К. Колпаков у навчальному посібнику «Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право)» зазначає, що «джерел адміністративної відповідальності багато. Це КУпАП, МК, інші закони (наприклад, «Про боротьбу з корупцією» від 05.10.1995 р.)» [9, с. 33], та поряд з цим не розкриває суті джерел адміністративно-деліктного права, не вказує на їх змістовні елементи, а, по-суті, дає їх перелік, наводячи приклади нормативних документів. Разом із цим, змушені констатувати, що такий підхід до викладу джерел адміністративно-деліктного права суттєво їх применшує, оскільки зводить їх виключно до нормативно-правових актів.

Тож, виходячи з теорії джерел права, розробленої в теорії права, здійснимо рецепцію цих положень стосовно адміністративно-деліктного права.

Правовий звичай, на наш погляд, як джерело, притаманний адміністративно-деліктному праву. І. Б. Усенко пише про те, що звичай правовий — це звичай, санкціонований державою і перетворений на джерело права. Звичай санкціонується державою в процесі судової або адміністративної діяльності шляхом офіційного закріплення в нормативних актах можли-

вості використання звичаю правового для регулювання певних суспільних відносин або «мовчазної згоди» влади на фактичне застосування звичаю правового в певних правовідносинах, або включення звичаю правового в законодавчі акти — зводи звичаєвого права. У процесі санкціонування державою відбувається відбір звичаїв правових, і юридичної сили набувають лише ті звичаї, які відповідають інтересам панівних верств [10, с. 568]. Отже, правовий звичай, як джерело адміністративно-деліктного права, знаходить свій вираз у нормативно-правових актах, а от його походження починалося саме із соціальної норми, правила поведінки людей [11, с. 568], що склалося в процесі суспільних відносин, що пов'язані із застосуванням адміністративної відповідальності та належать до сфери регулювання адміністративно-деліктного права в його позитивістському розумінні. Прикладом цього, на наш погляд, може бути ст. 175¹ КУпАП (куріння тютюнових виробів у заборонених місцях). Переслідуючи мету збереження здоров'я нації, у суспільстві формувався стереотип нетерпимості до тютюнопаління, зокрема, у місцях масового відпочинку громадян. Зазначене правило було сприйнято державою в особі компетентних органів та втілено в законодавчій нормі, якою і був доповнений КУпАП.

Перейдемо до наступного джерела адміністративно-деліктного права — правового прецеденту. Правовий прецедент знаходить своє місце в галузі адміністративно-деліктного права. Перш за все, він виявляється в рішеннях Верховного Суду України

в частині щодо розуміння суті адміністративних правопорушень та застосування адміністративної відповідальності. Наприклад, постанова Пленуму Верховного Суду України від 22.12.2006 року № 10 «Про судову практику у справах про хуліганство». Поряд із цим не слід випускати з кола уваги й індивідуально-правозастосовні акти судових органів, а також органів та посадових осіб, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, що забезпечить об'єктивне та повне уявлення про притягнення особи до адміністративної відповідальності, дотримання прав і свобод учасників провадження.

Юридична доктрина не стільки є визнаним джерелом адміністративно-деліктного права, скільки стала складовою юридичної практики та формування правосвідомості населення. В основному це стосується науково-практичних коментарів до КУпАП, Митного кодексу України, інших нормативно-правових актів, яка (юридична доктрина) не лише привносить доктринальне тлумачення, а й подає власне бачення змісту норм, які можуть набувати загальносуспільного поширення та сприйняття, зокрема це стосується змісту ст. 173 КУпАП, де в нормі застосовується таке поняття, як «інші подібні дії», й авторитетні науковці, юристи-практики подають власне бачення цих дій, які становлять склад адміністративного правопорушення, а в подальшому таке авторське бачення набуває широкої практики правозастосування.

Нормативно-правий договір, як джерело, також притаманне адміні-

стративно-деліктному праву, однак у більшій ступені віддаленості. Таким прикладом може бути договір податкової поруки, який, з одного боку, є елементом цивільно-правових відносин суб'єктів, а з іншого, відображений у нормах законодавства, й невиконання взятих обов'язків за вказаним договором може тягнути наслідки у вигляді адміністративної відповідальності. Також прикладом договору можуть бути положення ч. 5 ст. 14² КУпАП, де зазначається, що в разі якщо право володіння та користування транспортним засобом було передано іншій особі за договором найму (оренди), лізингу, прокату або іншій підставі відповідно до закону чи договору, адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, несе особа, яка володіє та користується таким транспортним засобом.

Вочевидь, що найбільш поширеним джерелом адміністративно-деліктного права є саме нормативно-правовий акт. Слід зауважити, що саме на ньому акцентується увага й у самих нормативно-правових актах. Так, для прикладу, у ч. 1 ст. 2 КУпАП зазначається, що законодавство України про адміністративні правопорушення складається з цього Кодексу та інших законів України.

Продовжуючи дослідження джерел адміністративно-деліктного права, вважаємо, що на вказаному зупинятися неможливо. Вважаємо за необхідне вказати на те, що до джерел адміністративно-деліктного права слід відносити виокремлення

загальносупільного інтересу, який вказуватиме на необхідність урегулювання певного кола суспільних відносин за допомогою норм адміністративно-деліктного права. Саме виникнення такого інтересу стає рушійним фактором до дії, котра проявляє себе в правотворенні. Адже саме такий інтерес є першоджерелом виникнення правової норми (у такому разі норми адміністративно-деліктного права).

По-друге, не можна виключати з джерельної бази й процес правотворення, адже в ході останнього виробляється універсальність норми регулювання, й остання втілюється в певному правовому документі. Вказана дія є базовою у виникненні норми адміністративно-деліктного права як формалізованого джерела, що відображено в юридичному документі.

Відтак, вважаємо, що до джерел адміністративно-деліктного права необхідно відносити: 1) загальносупільний інтерес, що полягає у визначенні необхідності врегулювання суспільних відносин за допомогою норм адміністративно-деліктного права; 2) дії правотворення, які інтересом надають правовий статус, виявляючи недоліки, заповнюючи прогалини, перетворюючи його на норму права; 3) формальні (матеріальні) джерела адміністративно-деліктного права (нормативно-правові акти, правові звичаї, нормативно-правові договори, правові прецеденти та юридичні доктрини). Лише системний аналіз цих джерел дає комплексне уявлення про адміністративно-деліктне право та його сучасний стан. Так, перші два джерела дозволяють сформува-

ти уявлення про наявні суспільні та державницькі настрої щодо форми урегулювання за допомогою норм адміністративно-деліктного права суспільних відносин. Це «живі» джерела, котрі характеризують умови втілення норм адміністративно-деліктного права в суспільних відносинах.

Крім того, віднесення до джерел адміністративно-деліктного права виключно чинних нормативних документів (у такому разі матимемо на увазі всі види формальних (формально-юридичних) джерел) не забезпечить розуміння наявного стану справ у цій галузі. Адже історія правових документів дозволяє простежувати формування та розвиток норм адміністративно-деліктного права. Відтак, вважаємо, що норми адміністративно-деліктного права слід розмежовувати за їх чинністю на 1) чинні; 2) не чинні (історичні документи). Також, на нашу думку, необхідно розрізняти безпосередні джерела адміністративно-деліктного права та опосередковані, котрі хоча й не містять норм адміністративно-деліктного права, однак, останні впливають на застосування адміністративної відповідності та відносини, що пов'язані із цим.

Підсумовуючи вищевикладене, вважаємо, що джерела адміністративно-деліктного права — це інтереси, дії та правові документи, які виявляють, формують та містять норми адміністративно-деліктного права, що урегульовують суспільні відносини, пов'язані з виявленням, документуванням та притягненням до адміністративної відповідальності. Джерела адміністративно-деліктного права надзвичайно важливі для розуміння

норм цієї галузі, їх поширення серед населення та ефективне урегулювання суспільних відносин, що є предметом зазначеної галузі права.

Список використаних джерел:

1. Административное право : учебник / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. — 3-е изд., пересмотр. и доп. — М. : Норма, 2008. — 816 с.
2. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс. — М. : 2001. — 652 с. [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.alleng.ru/d/jur/jur726.htm>.
3. Нерсисянц В. С. Общая теория права и государства. Учебник для юридических вузов и факультетов. — М. : Издательская группа НОРМА-ИНФРА — М, 1999. — 552 с.
4. Рабинович П. М. Джерело права // Юридична енциклопедія: в 6 т. / [Шемшученко Ю. С. (голова редкол.), Бурчак Ф. Г., Зяблюк М. П. та ін.]. — К. : «Укр. енцикл.», 1998. — Т. 2: Д-Й. — 1999. — С. 171–172.
5. Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. Том 1-2, Москва, Издание Бр. Башмаковых, 1910 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://weblibrary.at.ua/load/11-1-0-89>.
6. Марченко М. Н. Теория государства и права: учебник / М. Н. Марченко. — [2-е изд. перераб. и доп.]. — М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. — 640 с.
7. Пархоменко Н. М. Джерела права: теоретико-методологічні засади: автореф. дис... докт. юрид. наук по спец. 12.00.01. — теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. — К., 2009. — 32 с.
8. Алексеев С. С. Собрание сочинений. В 10 т. [+ Справоч. том]. Том 4: Линия права. Концепция: Сочинения 1990-х — 2009 годов. — М. : Статут, 2010. — 544 с.
9. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. / В. К. Колпаков. — К. : Юрінком Інтер, 2008. — 256 с.
10. Усенко І. Б. Звичай правовий // Юридична енциклопедія: в 6 т. / [Шемшученко Ю. С. (голова редкол.), Бурчак Ф. Г., Зяблюк М. П. та ін.]. — К. : «Укр. енцикл.», 1998. — Т. 2: Д-Й. — 1999. — 568 с.
11. Усенко І. Б. Звичай // Юридична енциклопедія: в 6 т. / [Шемшученко Ю. С. (голова редкол.), Бурчак Ф. Г., Зяблюк М. П. та ін.]. — К.: «Укр. енцикл.», 1998. — Т. 2: Д-Й. — 1999. — 568 с.

Самбор Н. А. Источники административно-деликтного права

В данной статье рассматриваются теоретические вопросы, связанные с рассмотрением дефиниции «источник административно-деликтного права». На основании достижений теории права, административного права, осуществляется анализ источников административно-деликтного права. Предлагается авторское определение источника административно-деликтного права, их видов.

Ключевые слова: источник права, административно-деликтное право, виды источников административно-деликтного права.

Sambor M. A. Sources of administrative tort law

This article discusses theoretical issues related to the clarification of the definition of «source of administrative tort law». Based on the achievements of the theory of law, administrative law, the analysis of the sources of administrative tort law. It is proposed to determine the source copyright administrative tort law and their peculiarities.

Key words: source of law, administrative tort law, types of sources of administrative tort law.

Стаття надійшла до друку 11 жовтня 2016 р.

ВПЛИВ УРЯДОВИХ РЕФОРМУВАНЬ НА ДІЯЛЬНІСТЬ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ З ПИТАНЬ ТУРИЗМУ В НЕЗАЛЕЖНІЙ УКРАЇНІ

У цій статті розглядається на прикладі головних виконавчих органів сфери туризму вплив оптимізаційних урядових перетворень на функціонування центральних органів виконавчої влади у відповідній сфері. Етапи перетворень розглядаються в хронологічному порядку та описують реорганізацію чи ліквідацію центральних органів виконавчої влади протягом 25 років незалежності України, а саме період з 1991 по 2016 роки. Висвітлюються проблемні питання, а також надаються пропозиції щодо усунення недоліків, що виникли під час здійснення цих метаморфоз.

Ключові слова: Центральний орган виконавчої влади, туризм, оптимізація, виконавчий орган з туризму, туристична сфера

**Снітко Анастасія
Ігорівна,**

*студентка Інституту
післядипломної
освіти Київського
національного
університету імені
Тараса Шевченка
із спеціальності
«Правознавство»*

Розвиток та вдосконалення нормативно-правової бази будь-якої сфери залежить від чіткого функціонування головного виконавчого органу до сфери управління якого входять відповідні питання. Водночас, функціонування головного виконавчого органу залежить від оптимізаційних урядових перетворень. За 25-річну історію незалежності нашої держави можна прослідкувати розвиток та вдосконалення нормативно-правової бази на прикладі туристичної сфери, прослідкувавши за долею центральних органів виконавчої влади з питань туризму, що існували в незалежній Україні.

Вагомий внесок у дослідження формування та реалізації туристичної політики зробили відомі українські вчені: Адаменко О., Багров М., Балацький О., Веденічев Л., Генсірук С., Герасименко В., Гринів Л., Долішній М., Дьорова Т.А., Євдокименко В., Жупанський Я., Живицький О., Жук П., Ігнатенко М., Кифяк В., Кравців В., Крачило М., Пакін В.О., Мігущенко Ю.В., Недашківська Н., Руденко В., Федорченко В., Шаблій О., Школа І. та ін.

Проте аналізуючи останні дослідження та публікації, такі як Федорченко В. К., Дьорова Т. А. «Правові засади туристської діяльності в Україні»; Пакін В. О.,

Здійснення державної політики розвитку туризму в Україні» та Мігущенко Ю. В. «Державне регулювання туристично-рекреаційної сфери України як передумова підвищення конкурентоспроможності туристичної галузі», можна стверджувати, що з 2005 року це питання ніхто не досліджував.

Головним завданням цієї статті є дослідження впливу урядових перетворень на функціонування центральних органів виконавчої влади з питань туризму.

Відсутність у 1989–1993 рр. структури і важелів державного регулювання туризму в Україні призвела до руйнування важливих складових частин інфраструктури галузі, розпаду соціально-орієнтованого внутрішнього туризму, відпливу значних валютних коштів за кордон, а також до погіршення матеріально-технічної бази. Було порушено систему напрацьованих зв'язків і турів, підготовки й використання досвідчених кадрів [1; с. 56].

Призупиненню цього негативного процесу сприяли вжиті урядом заходи [2]. З метою реалізації державної політики у сфері туризму постановою Кабінету Міністрів України від 10 листопада 1992 р. № 616 «Про зміни в системі органів державної виконавчої влади, підвідомчих Кабінету Міністрів України» було створено Державний комітет України з туризму [3], з граничною чисельністю працівників — 80 осіб.

Відповідно до Положення про Державний комітет України з туризму, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 серпня 1993 р. № 625 [4], Держкомтуризм

був центральним органом державної виконавчої влади, підвідомчим Кабінету Міністрів України.

Держкомтуризм реалізував державну політику у сфері туризму і несе відповідальність за подальший його розвиток.

Також до сфери управління Держкомтуризму було передано 52 підприємства загальнодержавної власності. Це дало реальні можливості для виведення вітчизняного туризму з глибокої кризи.

Відродження туризму здійснювалося на чіткій, планомірній і системній основі. Головною метою роботи Держкомтуризму стала необхідність посилення державного регулювання туристичної діяльності. У стислий термін було вжито заходи щодо впорядкування мережі підвідомчих підприємств, розробки й рекламування на міжнародному ринку національного туристського продукту, підготовки досвідчених кадрів, створення та зміцнення нормативної бази туризму. 15 вересня 1995 року Верховна Рада України приймає Закон України «Про туризм» [5].

Нова структурна реорганізація наступила вже в грудні 1999 року на підставі указу Президента України «Про зміни в структурі центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999 року № 1573/99, було утворено єдиний Державний комітет з молодіжної політики, спорту та туризму, що знову-таки розпорошило внутрішні органи організації туристичної діяльності та зумовило відсутність системного професійно-галузевого підходу до вирішення існуючих проблем розвитку [6].

Указом Президента України «Про Державний комітет молодіжної політики, спорту і туризму» від 31 травня 2000 р. № 740/2000 затверджено Положення про Державний комітет молодіжної політики, спорту і туризму України, у якому зазначалося, що Держкоммолодьспорттуризм України став правонаступником трьох державних комітетів, у тому числі Державного комітету України з туризму [7].

Держкоммолодьспорттуризм України був центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовувалася і координувалася Кабінетом Міністрів України.

Подальша практика довела, що така політика була хибною: повністю дотаційні молодіжна та фізкультурно-спортивна сфери відсунули туристичну сферу на третій план. Це відбулося як на центральному, так і на регіональному рівнях. Сумарні показники туристичної сфери у 1999–2000 рр. були найгіршими за всі роки незалежності (навіть порівняно з 1998 р., коли туризм зазнав значних втрат унаслідок фінансової кризи). Наслідком усвідомлення проблем, що виникли в українському туризмі, стала реорганізація згаданого вище комітету і постановою Кабінету Міністрів України від 16 травня 2001 р. № 509 «Про утворення Державного департаменту молодіжної та сімейної політики і Державного департаменту туризму» утворено Державний департамент туризму в складі Державного комітету молодіжної політики, спорту і туризму на базі його відповідних структурних підрозділів, що ліквідуються [8].

Положення про Державний департамент туризму затверджено по-

становою Кабінету Міністрів України від 9 серпня 2001 р. № 1001, Держтуризм був урядовим органом державного управління у сфері туризму, що діяв у складі Держкоммолодьспорттуризму та підпорядковувався йому [9].

До складу Державного департаменту туризму входили Управління організації туризму та Управління розвитку туристичної індустрії та інвестицій.

Указом Президента України «Про реорганізацію Державного комітету молодіжної політики, спорту і туризму України» від 22 листопада 2001 року № 1132/2001 (із змінами, внесеними згідно з Указом Президента № 1213/2001 від 14.12.2001) з метою підвищення ефективності реалізації державної політики щодо сім'ї, молоді, спорту і туризму та відповідно до пункту 15 частини першої статті 106 Конституції України було реорганізовано Державний комітет молодіжної політики, спорту і туризму України у Державний комітет України у справах сім'ї та молоді, Державний комітет України з питань фізичної культури і спорту та Державну туристичну адміністрацію України [10].

Відповідно до Положення про Державну туристичну адміністрацію України, затвердженого Указом Президента України від 11 квітня 2002 року № 331/2002, Держтурадміністрація України була центральним органом виконавчої влади, діяльність якої спрямовувалася і координувалася Кабінетом Міністрів України [11].

У Держтурадміністрації України було створено Департамент розвитку курортів та туристично-рекреаційної сфери. Відповідно до схеми утворення

та реорганізації структур управління державної політики у сфері туризму на державному рівні всі ці процеси відбулися і на регіональному рівні. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 15 травня 2003 р. за № 727 «Про затвердження типових положень про управління (відділ) з питань туризму і курортів обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації та про відділ з питань туризму і курортів районної, районної в Києві та Севастополі державної адміністрації» були затверджені:

— Типове положення про управління (відділ) з питань туризму і курортів обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації;

— Типове положення про відділ з питань туризму і курортів районної, районної в Києві та Севастополі державної адміністрації [12].

Створення Державної туристичної адміністрації України засвідчило активізацію політики держави щодо підтримки розвитку туризму, створення нових механізмів просування якісного національного турпродукту. Як результат, у 2002 році ухвалено Державну програму розвитку туризму на 2002–2010 роки. Її основна мета — посилення позицій України на міжнародному туристичному ринку, привернення уваги світової спільноти до українського турпродукту, залучення більшої кількості як іноземних, так і внутрішніх туристів до подорожей нашою країною, збільшення надходжень до держбюджету. На основі цього програмного документа ухвалено й низку регіональних

програм розвитку окремих туристичних центрів [13].

За подальші три роки відбулися зміни в національному законодавстві щодо регулювання інвестиційної діяльності, функціонування туристичних підприємств та організацій, готельного бізнесу. Ухвалено нову редакцію закону України «Про туризм». У країні створено державну вертикаль управління туризмом на рівні областей, а в окремих регіонах — і в районній ланці. У жовтні 2004 року за рекомендацією Європейської туристичної комісії ухвалено рішення щодо залучення іноземних інвестицій у готельну індустрію України. Скасовано готельний збір, надано можливість інвестувати шляхом концесійної діяльності в процесі будівництва та експлуатації туристичних об'єктів, встановлювати рівні ціни й тарифи на послуги, що надаються як українцям, так й іноземцям. Розробляється нормативна база для інвентаризації ресурсів туристично-рекреаційної сфери та розвитку сільського туризму [14, с. 1321].

Але вже через 3 роки видається Указ Президента України «Про Міністерство культури і туризму України» від 20 квітня 2005 року № 680/2005, у якому зазначається, що Міністерство культури і мистецтв України та Державна туристична адміністрація України реорганізуються Міністерство культури і туризму України [15].

Установлюється, що Міністерство культури і туризму України є правонаступником Міністерства культури і мистецтв України та Державної туристичної адміністрації України.

Міністерство культури і туризму України було визначено центральним органом виконавчої влади в галузі туризму.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 12 липня 2005 року № 564 у складі Міністерства культури і туризму утворено Державну службу туризму і курортів [16]. Гранична чисельність працівників Держтуризмкурортів — 69 осіб.

Постановою Кабінету Міністрів України від 13 лютого 2006 року № 132 затверджено Положення про Державну службу туризму і курортів [17]. Відповідно до зазначеного Положення Державна служба туризму і курортів була урядовим органом державного управління, яка діяла в складі Міністерства культури та туризму України і йому підпорядковувалася.

Згодом на виконання пункту 4 статті 7 Указу Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» постановою Кабінету Міністрів України від 28 березня 2011 року № 346 «Про ліквідацію урядових органів» Державну службу туризму і курортів ліквідовано [18], [19].

Відповідно до пункту 1 Указу Президента України № 370 від 6 квітня 2011 року «Питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» утворюється Державне агентство України з туризму та курортів [20].

Держтуризмкурорт України був центральним органом виконавчої влади з граничною чисельністю працівників — 48 особи (відповідно до постанови Кабінету Міністрів Укра-

їни від 7 вересня 2011 року № 937), що забезпечував реалізацію державної політики у сфері туризму та курортів до 2015 року [21].

Діяльність агентства спрямовується Кабінетом Міністрів України через Міністра інфраструктури України.

Указом Президента України від 08.04.2011 року № 444 було затверджено Положення про Державне агентство України з туризму та курортів [22].

З метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади та відповідно до пунктів 9 і 9-1 статті 116 Конституції України, Кабінет Міністрів України постановою від 10 вересня 2014 року № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» ліквідував Державне агентство з туризму та курортів, поклавши його функції на Міністерство економічного розвитку і торгівлі (крім здійснення державного нагляду (контролю) у сфері туризму та курортів) [23], [24].

Сьогодні функції центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію політики у сфері туризму, виконує Департамент туризму та курортів при Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України. Директором департаменту є Ліптуга Іван Леонідович.

Отже, на сьогодні постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 459 затверджено Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [25].

Згідно із зазначеним Положенням Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (Мінекономрозвитку) є центральним органом виконавчої

влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Мінекономрозвитку є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує:

— формування та реалізує державну політику економічного, соціального розвитку і торгівлі, державну промислову політику, державну інвестиційну політику, державну зовнішньоекономічну політику, державну політику у сфері технічного регулювання, стандартизації, метрології та метрологічної діяльності, управління об'єктами державної власності, розвитку підприємництва, державно-приватного партнерства, туризму та курортів (крім здійснення державного нагляду (контролю) у сфері туризму та курортів), державних закупівель, а також державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів;

— формування та реалізацію державної політики у сфері державної статистики, державного матеріального резерву, експортного контролю, інтелектуальної власності;

— формування державної політики у сфері захисту прав споживачів, державної політики з контролю за цінами, державної регуляторної політики та державної політики з питань ліцензування, дозвільної системи, нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності.

Одним з основних завдань Мінекономрозвитку є забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері туризму та курортів

(крім здійснення державного нагляду (контролю) у сфері туризму та курортів).

Постановою Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 № 224 пункт 4 Положення доповнено підпунктами такого змісту.

Мінекономрозвитку відповідно до покладених на нього завдань:

— забезпечує розроблення та виконання програм розвитку туризму і курортів в Україні;

— організовує облік туристичних ресурсів України, забезпечує їх раціональне використання та охорону;

— визначає перелік посад фахівців туристичного супроводу та кваліфікаційні вимоги до них;

— забезпечує створення та ведення Державного кадастру природних територій курортів;

— встановлює порядок створення та ведення Державного кадастру природних територій курортів;

— бере участь у створенні та веденні Державного кадастру природних лікувальних ресурсів;

— затверджує порядок оформлення ваучера на надання туристичних послуг та його використання;

— встановлює відповідні категорії об'єктам туристичної інфраструктури (готелям, іншим об'єктам, призначених для надання послуг з розміщення, закладам харчування, курортним закладам тощо), видає свідоцтва про встановлення об'єктам туристичної інфраструктури відповідної категорії та веде реєстр свідоцтв про встановлення категорій об'єктам туристичної інфраструктури;

— бере участь у розробленні програм облаштування транспортних

магістралей об'єктами туристичної інфраструктури;

— вживає заходів щодо підвищення конкурентоспроможності туристичного ринку, у тому числі заходів, пов'язаних з інтеграцією національного туристичного ринку в єдиний європейський туристичний простір;

— проводить дослідження туристичного ринку, готує і поширює інформацію про Україну та її туристичні можливості на міжнародному туристичному ринку та всередині держави;

— у межах повноважень, передбачених законом, розробляє, укладає і виконує міжнародні договори у сфері туристичної діяльності, представляє країну в міжнародних туристських організаціях і на міжнародних заходах щодо туризму;

— вживає заходів щодо розширення міжнародного співробітництва, утвердження України на світовому туристичному ринку;

— сприяє координації діяльності органів виконавчої влади, суб'єктів підприємницької діяльності, їх об'єднань, що здійснюють діяльність у сфері туризму;

— надає суб'єктам туристичної діяльності методичну, консультаційну та іншу допомогу;

— поширює соціальну рекламу у сфері туризму [26].

Штат працівників становить 21 особу, чиї обов'язки розподіляться за чотирма відділами — координації та контролю туристичної діяльності, маркетингу та міжнародної діяльності, туристичних дестинацій та курортів, а також економічної аналітики, статистики, стандартизації та науки.

Отже, як ми бачимо, за останні 25 років центральний орган виконавчої влади по туризму зазнавав змін кожні 3–4 роки. На жаль, дивлячись на характер цих змін, можна зробити висновок, що з кожним перетворенням Уряд показував свою байдужість до сфери туризму в країні і повне небажання щось змінити на краще. Таке ставлення до сфери ми бачимо, аналізуючи тип центрального органу та граничну чисельність працівників. Якщо в 1993 році Держкомтуризм був центральним органом державної виконавчої влади, підвідомчим Кабінету Міністрів України і мав граничну чисельність працівників 80 осіб, то наразі центрального органу по суті взагалі не існує, його функції виконує Департамент з 21 особи в Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України. Тобто всі функції і завдання у сфері туризму по всій країні (тим паче не у всіх регіонах є структурні підрозділи у сфері туризму, у деяких регіонах їх або нема, або їх функції виконує один працівник), які раніше розподілялися на 80 осіб, зараз розподілені між 21 працівником, здійснивши нескладні підрахунки можна стверджувати, що наразі на одного працівника покладаються функції чотирьох працівників.

За нашим переконанням, для вдосконалення нормативно-правової бази по туризму та розвитку сфери в цілому, потрібно знову створити центральний орган державної виконавчої влади, який буде підвідомчим лише Кабінету Міністрів України.

Водночас, щоб створення центрального органу було дійсно доцільним, треба саму сферу туризму ввести в п'ятірку економічно пріоритетних

галузей розвитку країни. Без проходження зазначених двох етапів центральний орган державної виконавчої влади ризикує ніколи не відновитися і назавжди залишитися в історії, а з ним і розвиток та вдосконалення нормативно-правової бази туристичної сфери.

Список використаних джерел:

1. Федорченко В. К. Історія туризму в Україні / В. К. Федорченко, Т. А. Дьорова. — К.: Вища школа, 2002. — 195 с.

2. Пакін В. О. Здійснення державної політики розвитку туризму в Україні / Київський національний університет культури і мистецтв [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://tourlib.net/statti_ukr/pakin.htm

3. Про зміни в системі органів державної виконавчої влади, підвідомчих Кабінету Міністрів України. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 10 листопада 1992 р. № 616 // Офіційний сайт Верховної Ради України — <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/625-93-%D0%BF>

4. Положення про Державний комітет України по туризму. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 12 серпня 1993 р. № 625 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України — <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/625-93-%D0%BF>

5. Про туризм. Закон України від 15 вересня 1995 року № 324/95-ВР // Офіційний веб-портал Верховної Ради України — <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/324/95-%D0%B2%D1%80>

6. Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади. Затверджено указом Президента України від 15 грудня 1999 року № 1573/99 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України — <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1573/99>

7. Про Державний комітет молодіжної політики, спорту і туризму. Затверджено

Указом Президента України від 31 травня 2000 р. № 740/2000 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України — <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/740/2000>

8. Про утворення Державного департаменту молодіжної та сімейної політики і Державного департаменту туризму. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 16 травня 2001 р. № 509 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України — <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/509-2001-%D0%BF>

9. Положення про Державний департамент туризму. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 9 серпня 2001 р. № 1001 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України — <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1001-2001-%D0%BF>

10. Про реорганізацію Державного комітету молодіжної політики, спорту і туризму України. Затверджено Указом Президента України від 22 листопада 2001 року № 1132/2001 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України — <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1132/2001>

11. Питання Державної туристичної адміністрації України. Затверджено Указом Президента України від 11 квітня 2002 року № 331/2002 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України -<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/331/2002>

12. Про затвердження типових положень про управління (відділ) з питань туризму і курортів обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації та про відділ з питань туризму і курортів районної, районної у м. Києві та Севастополі державної адміністрації. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 15 травня 2003 р. за № 727 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України — <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/727-2003-%D0%BF>

13. Мігущенко Ю. В. Сборник научных трудов «Проблемы развития внешне-экономических связей и привлечения иностранных инвестиций: региональный аспект» / Мігущенко Ю. В. — К., 2007. — Вып. 3. — С. 1317–1325.

14. Про затвердження державної програми розвитку туризму на 2002-2010 роки. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2002 року № 583 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України — <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/583-2002-%D0%BF>

15. Про Міністерство культури і туризму України. Затверджено Указом Президента України від 20 квітня 2005 року №680/2005 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України — <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/680/2005>

16. Про утворення Державної служби туризму і курортів. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 12 липня 2005 р. № 564 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України — <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/564-2005-%D0%BF>

17. Про затвердження Положення про Державну службу туризму і курортів. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 13 лютого 2006 р. № 132. // Офіційний веб-портал Верховної Ради України — <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/132-2006-%D0%BF>

18. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади. Затверджено Указом Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України — <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>

19. Про ліквідацію урядових органів. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 28 березня 2011 р. № 346 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України — <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/346-2011-%D0%BF>

20. Питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади. Затверджено Указом Президента України № 370 від 6 квітня 2011 року // Офіційний веб-портал Верховної Ради України — <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/370/2011>

21. Про затвердження граничної чисельності працівників апарату центральних органів виконавчої влади. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 7 вересня 2011 р. № 937// Офіційний веб-портал Верховної Ради України — <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/937-2011-%D0%BF>

22. Про Положення про Державне агентство України з туризму та курортів. Затверджено Указом Президента України від 08.04.2011 № 444. // Офіційний веб-портал Верховної Ради України — <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/444/2011>

23. Конституція України. Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР// Офіційний веб-портал Верховної Ради України — <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

24. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України — <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>

25. Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 459. // Офіційний веб-портал Верховної Ради України — <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/459-2014-%D0%BF>

26. Про внесення змін до Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 № 224 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України — <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/224-2015-%D0%BF>

Снитко А. И. Влияние правительственных преобразований на деятельность центральных органов исполнительной власти по вопросам туризма в независимой Украине

В данной статье рассматривается на примере главных исполнительных органов сферы туризма влияние оптимизационных правительственных преобразований на функционирование центральных органов исполнительной власти в соответствующей сфере. Этапы преобразований рассматриваются в хронологическом порядке и описывают реорганизации или ликвидации центральных органов исполнительной власти в течение 25 лет независимости Украины, а именно период с 1991 по 2016 годы. Освещаются проблемные вопросы, а также предоставляются предложения по устранению недостатков, возникших при осуществлении данных метаморфоз.

Ключевые слова: Центральный орган исполнительной власти, туризм, оптимизация, исполнительный орган по туризму, туристическая сфера.

Snitko A. The impact of government reforms on the activities of central executive authorities of Tourism in independent Ukraine

Development and improvement of the regulatory framework of any field depends on the precise functioning of the main executive authority whose jurisdiction includes relevant issues.

However, the functioning of the executive authority depends on the optimization of government reforms. After 25-year history of independence of our state it can be seen the development and improvement of the regulatory framework on the example of the tourism sector; especially looking through the fate of the central authorities on tourism issues that existed in the independent Ukraine.

This article is about the impact of government reforms optimization on the functioning of central executive bodies, on the example of chief executive body of the tourism sphere. Stages of changing are performed in chronological order and describe the reorganization or liquidation of the central executive authorities during 25 years of independence of Ukraine, namely from 1991 till 2016. There are raised the problematical issues with proposals of solving such imperfections appeared during the implementation of these metamorphoses, especially:

According to our conviction to improve regulatory legal base of tourism and for development of its sphere in general, there needs to re-establish the central governmental authority subordinated to the Cabinet of Ministers of Ukraine.

At the same time with aim the central authority was really appropriate, it is necessary to enter the tourism sphere in the five of priority sectors of economic development of country. Without passing of these two stages the central executive body is not able to be restored ever and will remain as a history forever, as a good story about development and improvement of the regulatory framework in the tourism sector.

Key words: central executive authority, tourism, optimization, the executive authority of tourism, the tourism sector.

Стаття надійшла до друку 26 вересня 2016 р.

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДИПЛОМАТИЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена питанням ідентифікації адміністративно-правового статусу працівників дипломатичної служби. Автор розкриває адміністративно-правову природу органів дипломатичної служби, особливості їхнього дипломатичного імунітету.

Ключові слова: дипломатична служба, дипломатичний імунітет, державний службовець, адміністративно-правовий статус, правосуб'єктність.



**Заболотна
Людмила
Володимирівна,**

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

Постановка проблеми. Після прийняття нового Закону України «Про державну службу» професіоналізм і орієнтація на споживача адміністративних послуг повинні стати визначальними чинниками функціонування органів дипломатичної служби в Україні. Не менш важливо враховувати тенденції щодо інформатизації державної служби та посилення багатосторонньої дипломатичної діяльності. На сучасному етапі державотворення в Україні ключові особи, задіяні в реалізації зовнішньої політики, є органами публічної адміністрації, що за своїм правовим статусом є державними службовцями. Вказані суб'єкти в межах реалізації функцій з публічного управління забезпечують стратегічне завдання з установами зовнішньополітичних зв'язків зі стратегічними партнерами в усьому світі. При цьому задля ефективного гарантування національної безпеки й оборони, економічного зростання та соціокультурного розвитку відбувається ротація кадрів державної служби, переміщення осіб між центральним апаратом і закордонними представництвами тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблему адміністративно-правового статусу працівників дипломатичної служби проілюстрували В. Г. Буткевич, С. А. Войтович, А. О. Гончарова, О. М. Григоров, Б. І. Гуменюк, М. Н. Козюк, Ю. М. Колосов, Е. С. Кривчикова, О. В. Литвин, Є. А. Лукашева, А. В. Малько, М. М. Михеєнко, А. В. Панчишин, А. Н. Талалаєва, О. В. Ткаля, О. В. Щерба та інші.

Не вирішені раніше проблеми. Потребує додаткового дослідження встановлення специфіки адміністративно-правового статусу працівників дипломатичної служби. Це пов'язано з тим, що дипломатичний імунітет і правові принципи діяльності працівників дипломатичної служби впливають на динаміку здійснення ними своїх повноважень.

Метою статті є розкриття особливостей адміністративно-правового статусу працівників дипломатичної служби; адміністративно-правової природи органів дипломатичної служби, особливості їхнього дипломатичного імунітету.

Виклад основного матеріалу. Як слушно зауважує Б. І. Гуменюк, ефективність виконання завдань державними службовцями дипломатичної служби може бути досягнута виключно високопрофесійним і стабільним апаратом, високоефективною й авторитетною державною службою [1, с. 17]. Безумовно, така діяльність передбачає здійснення як публічно-управлінських, так і політичних функцій. Це обумовлено історією становлення та розвитку дипломатії, глобалізаційними процесами в сучасному світі та стандартами поведінки на міжнародній арені. З урахуванням публічно-сервісної спрямованості органів дипломатичної служби в Європі й орієнтації України на європейський вектор розвитку вкрай важливо, щоб сутнісні стандарти функціонування дипломатії в Україні та за кордоном були кореспондуючими.

На рівні доктрини сформувалося усталене уявлення про дипломатичну службу як особливий вид професій-

ної службової діяльності [2, с. 421]. У законодавстві України такою діяльністю і є державна служба. Так, ця категорія визначалася в попередньому Законі України «Про державну службу» як професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави й одержують заробітну плату за рахунок державних коштів [3], а в чинному законі — публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави [4]. Що ж до законодавства про дипломатичну службу, то в ст. 1 Закону України «Про дипломатичну службу» це поняття визначається як професійна діяльність громадян України, спрямована 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 [5]. З наведеного чітко видно, що державна та дипломатична служба співвідносяться на підставі законів логіки як загальне й одиничне поняття. Така діяльність відзначається специфікою організації, гарантій, обмежень та компетенції, кваліфікаційних вимог до працівників дипломатичної служби.

У межах національної судової практики органи дипломатичної служби визнаються публічною адміністрацією, зважаючи на те, що «дипломатичне представництво є складовою апарату Міністерства» [6], «працівники дипломатичної служби виконують обов'язки, встановлені для державних службовців» [7; 8], і «користуються

імунітетом від адміністративної юрисдикції України» [9], а до державних службовців не відносяться особи на «штатній адміністративно-технічній посаді, що є складовою кадрів дипломатичної служби» [10]. Відтак, правовий статус державного службовця дипломатичної служби має чітко виражену адміністративно-правову природу. Такий правовий статус відображає основні аспекти взаємовідносин органів публічної адміністрації між собою та з представниками громадянського суспільства в частині здійснення зовнішньополітичної функції держави. Ці суспільні зв'язки інституціоналізуються у формі прав, свобод і обов'язків вказаних суб'єктів правовідносин, кореспондуючи із соціальною структурою українського суспільства і рівнем розвитку демократії в ньому. По суті, правовий статус працівників дипломатичної служби відображає систему стандартів поведінки, закріплених у законі та підзаконних актах, при здійсненні публічного управління в зовнішніх відносинах. При цьому реалізується не лише зовнішньополітична, але й охоронна функція держави за умови схвалення представниками громадянського суспільства такої поведінки.

За доктринальними підходами під адміністративно-правовим статусом працівників дипломатичної служби потрібно розуміти через призму легального, суб'єктного, інтеракціоністського та інтегративного підходів. Зокрема, у легальному вимірі відповідна правова категорія може визначатися як встановлена та гарантована державою в конституціях та інших нормативно-правових актах

система прав, свобод, законних інтересів і обов'язків суб'єкта суспільних відносин [11, с. 366; 12, с. 91]; визначений чинним законодавством перелік суб'єктивних прав, юридичних обов'язків, гарантій їх реалізації, а також обмежень, які у своїй сукупності забезпечують реалізацію державним службовцем повноважень у рамках функцій та завдань державної служби [13, с. 178]. Водночас потрібно зауважити, що нерідко науковці не відносять до обсягу цього поняття таку юридичну категорію, як законні інтереси, а іноді й свободи [11, с. 366], а також не конкретизуються суб'єкту приналежність елементів правового статусу особи [12, с. 91].

У контексті тлумачення викладених дефініцій можна підтримати аргумент на користь недоцільності конкретизації в дефініції адміністративно-правового статусу службовців дипломатичної служби тих нормативно-правових актів, у яких регламентоване правове становище цих суб'єктів, але з урахуванням історії становлення дипломатичної служби — з обов'язковою вказівкою на морально-етичні та звичаєві норми. Що ж до суб'єктної індивідуалізації, то вкрай важливо зупинитися на характеристиці тих органів публічної адміністрації, які реалізують публічно-управлінську функцію у зовнішніх відносинах, оскільки це кореспондує із специфікою їхньої діяльності. Потрібно також враховувати коректність віднесення до обсягу цього поняття категорії свобод і законних інтересів, бо вони відповідають міжнародним стандартам і відіграють значну роль у практиці відносин у сфері дипломатичної служби.

У суб'єктному вимірі адміністративно-правовий статус державних службовців дипломатичного корпусу можна погодитися з В. М. Корельським у тому, що це багатоаспектна категорія, що відзначається загальними, універсальними рисами, охоплює статуси різних учасників правовідносин: держави, суспільства, особи тощо; висвітлює персоніфіковані риси суб'єктів і фактичне їх становище в системі багатоманітних суспільних відносин; не може бути реалізований без обов'язків, що відповідають правам, без юридичної відповідальності в необхідних випадках, без правових гарантій; регламентує права та обов'язки суб'єктів у системному вигляді, що дає змогу здійснити порівняльний аналіз статусів різних суб'єктів, для відкриття нових шляхів для їх вдосконалення [14, с. 549]. У цьому ракурсі Г. А. Борисов додатково зауважив, що описуване поняття відзначається ще й цілісністю, чіткою структурованістю, встановленим порядком взаємодії його складових елементів [15, с. 129]. Такий підхід робить акцент на характеристиці особливостей особи, наділеною відповідним правовим статусом, а також зв'язків із іншими суб'єктами правовідносин. Безумовно, таке відображення правового статусу державного службовця дипломатичної служби може мати місце, але для повноцінного розкриття адміністративно-правової природи такої категорії явно не достатньо лише суб'єктного аспекту.

З урахуванням наведеного персоніфікованого виміру визначення адміністративно-правового статусу працівників дипломатичної служби слушною

пропозицією вбачається висвітлення й інших проявів досліджуваного поняття. Так, інтеракціоністський підхід розглядає такий правовий статус як правове положення індивіда, яке демонструє його фактичний стан у взаєминах із суспільством, державою, іншими людьми [16, с. 186]. А. В. Малько конкретизує такі соціальні зв'язки як взаємовідносини, зокрема, суб'єктів суспільних відносин, особи та суспільства, громадянина та держави, індивіда та колективу [17, с. 397]. У межах вказаного підходу основне дефінітивне навантаження зміщується на соціальні структури, принципи та характер взаємодії між учасниками відносин. У цьому ракурсі А. В. Панчишин вказує також на той факт, що правовий статус шляхом визначення прав, обов'язків та гарантій їх реалізації визначає місце суб'єкта в системі правовідносин [18, с. 95]. Принагідно в адміністративно-правовому статусі працівники дипломатичної служби інституціоналізуються всі основні аспекти правового буття особи, її потреби та інтереси, у тому числі соціальні, шляхи їх задоволення у відносинах із державою, трудова та громадська діяльність [19, с. 264]. Загалом, цей підхід є одним із найбільш вдалих для характеристики адміністративно-правового статусу працівників дипломатичної служби, однак він має значне відхилення в бік соціології, тому з метою формування належного юридичного розуміння відповідного правового статусу потрібно застосовувати декілька підходів.

Водночас оптимальним для розуміння адміністративно-правового

статусу працівників дипломатичної служби є саме інтегративний підхід. Так, у цьому ракурсі Л. Д. Восводін визначає правовий статус як комплексний інститут, який включає низку інших інститутів [20, с. 3]. При цьому М. В. Вітрук вважає таку правову категорію системою юридичних прав, свобод, обов'язків і законних інтересів у їх єдності, основою чи ядром правового становища [21, с. 31]. Таким чином, під адміністративно-правовим статусом державного службовця дипломатичного корпусу України потрібно розуміти встановлену в правових, морально-етичних, звичаєвих нормах цілісну та чітко структуровану систему прав, свобод, законних інтересів і обов'язків працівника дипломатичної служби, що відображає його положення у взаєминах із суспільством, державою, іншими людьми.

Відповідно, це поняття має такі ознаки: регуляторна стабільність або динамічність залежно від конкретно-історичного етапу розвитку дипломатичної служби; універсальність для всіх суб'єктів у межах інституту дипломатичної служби; особливий характер відносин між особою та державою при здійсненні публічного управління у межах зовнішніх відносин; системність; взаємозалежність складових елементів, основою яких є права, свободи та законні інтереси, що не можуть бути здійснені без кореспондуючих обов'язків. Вказаний правовий статус дозволяє в часи політичної, суспільної, економічної та ін. нестабільності перешкоджати негативним проявам соціального становища державних службовців дипломатичної служби та представників

громадянського суспільства насамперед під час їхніх взаємовідносин при здійсненні публічного управління.

Враховуючи викладене, окремої уваги потребує дослідження дипломатичного імунітету як визначальної юридичної категорії для ідентифікації адміністративно-правової природи статусу державних службовців. Право працівників дипломатичної служби на екстериторіальність надає їм пільги та переваги для реалізації своєї компетенції в частині здійснення публічного управління в країні перебування. Зокрема, проект Конвенції про дипломатичні стосунки від 1961 р. спочатку орієнтувався суто на теорію функціональної необхідності [22, с. 698], але згодом було вирішено застосовувати й представницьку теорію, зважаючи на репрезентативний статус дипломатичних представництв. Наразі офіційний текст вказаного нормативно-правового акта встановлює, що дипломатичний імунітет встановлюється «для забезпечення ефективного здійснення функцій дипломатичних представництв як органів, що представляють держави» [23, с. 199]. З іншого боку, застосування одразу двох теорій у межах однієї правової норми не відповідає правилам законотворчої техніки та призводить до юридичної колізії щодо обрання конкретної теорії в кожній окремій ситуації реалізації зовнішньополітичної функції.

Більш юридично виважене тлумачення дипломатичного імунітету міститься в розділі 19 ст. V Конвенції про привілеї та імунітет від 1946 р. як «винятків і пільг, що надаються, згідно з міжнародним правом, дипломатичним

представникам» [24, с. 112]. Аналогічний підхід представлений у Генеральній Угоді про привілеї та імунітет від 1949 р., у ст. 2 якої відповідний термін визначається як «винятки і пільги, перелічені в даній Угоді» [24, с. 118]. Сутність дипломатичного імунітету конкретизується в практиці Європейського суду з прав людини: потрібне належне обґрунтування сприятливішого ставлення до такої особи (групи осіб); про дискримінацію можна вести мову в разі фактичного різного ставлення до одних і тих же осіб і неврахування цілей і наслідків діяльності чи відсутності розумної відповідності між використовуваними засобами та поставленою метою [25, с. 453]. Наведене демонструє той факт, що дипломатичний імунітет державних службовців дипломатичної служби становить винятки та пільги, що дозволяють ефективно здійснювати публічне управління з метою реалізації зовнішньополітичної функції.

За доктринальними підходами правовий імунітет, як правило, розглядається через призму повного або часткового непоширення юрисдикції конкретної держави на особу, що проявляється через звільнення особи від своїх обов'язків чи непритягнення її до юридичної відповідальності. Різноманітні наукові позиції щодо розуміння дипломатичного імунітету можна згрупувати на дефініції загального характеру, інституціональні, «негативні», інтегративні. Так, у загальному плані під дипломатичним імунітетом розуміють особливий вид привілеїв [26, с. 241]; привілеї, різновид пільгового способу регулювання

суспільних відносин [27, с. 166]; правову пільгу як елемент спеціального правового статусу особи [28, с. 75]; специфічний різновид пільг, юридичних винятків [26, с. 241]; особливі правові переваги [29, с. 13]. Необхідно зауважити, що такий варіант визначень не відповідає призначенню тлумачення понять, оскільки не дозволяє визначити сутність цієї юридичної категорії. Тим не менше, відповідні дефініції дозволяють первинно встановити її галузеву приналежність шляхом відсилки до правового статусу особи. У цьому сенсі інституціональні дефініції є досить подібними за своєю природою, але в них додатково приділяється увага її посаді та відповідній регуляторній базі. Наприклад, С. В. Мірошник визначає такий імунітет через виняткові правові переваги, якими наділяється відповідно до норм міжнародного та національного права, зокрема Конституцією, відповідне коло осіб через посади, які вони обіймають [30, с. 15]. Нерідко це робиться через посилення на привілеї або пільги для особи, хоча може йти мова також про винятки (елемент «негативних» дефініцій).

Натомість «чисті» «негативні» дефініції дипломатичного імунітету спираються на визначення пільг і привілеїв у частині особливого правового становища особи за рахунок її звільнення від дотримання обов'язків чи юридичної відповідальності [31, с. 48; 32, с. 241] задля збереження спеціального правового статусу особи [32, с. 241] і виконання своїх функцій [29, с. 17], у тому числі за допомогою специфічних юридичних гарантій обґрунтованості застосування правових

засобів [31, с. 48], виключного права не підпадати під дію нормативно-правових актів (зазвичай законів) для осіб з особливим становищем у державі [26, с. 241; 29, с. 17]. Інтегративні дефініції дублюють зазначені підходи, але також спираються на регуляторні характеристики дипломатичного імунітету та деталізований функціональний аспект: це спосіб регулювання суспільних відносин, чітко обумовлений у міжнародному чи (або) національному законодавстві, шляхом надання спеціального правового статусу суб'єкту, пов'язаний зі звільненням його від виконання обов'язків і відповідальності, з метою забезпечення виконання відповідних функцій [33, с. 242].

Наведені визначення дозволяють сформувати уявлення про дипломатичний імунітет як юридичну категорію, що відображає специфічний правовий режим діяльності працівників дипломатичної служби в частині задоволення національних інтересів України у зовнішніх відносинах та інтересів громадян щодо отримання належних адміністративних послуг. Такий дипломатичний імунітет спрямований на стимулювання правомірної поведінки вказаних суб'єктів, що досягається використанням правостимулюючих засобів, які стають для працівників дипломатичної служби своєрідним регуляторним «винятком» за рахунок спеціальних правових норм. Відтак, функціонування органів дипломатичної служби при здійсненні публічного управління набуває рис суспільно-корисної діяльності на національному та наднаціональному рівнях при від-

повідній регуляторній диференціації соціальних взаємозв'язків між ними та представниками громадянського суспільства. По суті, це дозволяє вести мову про недоцільність прив'язки дипломатичного імунітету до субстанціональних характеристик працівників дипломатичної служби, а охоплює цілий спектр зовнішньополітичних суспільних функцій. Саме тому дипломатичний імунітет необхідно тлумачити як в об'єктивному, так і в суб'єктивному значенні. Так, в об'єктивному ця юридична категорія означає регуляторні рамки, визначені в законі, щодо привілеїв, винятків, переваг і пільг, які надаються працівникам дипломатичної служби задля недопущення погіршення їхнього правового становища та сприяння належному здійсненню ними публічного управління та інших зовнішньополітичних суспільних функцій. У суб'єктивному ж значенні це гарантована наднаціональним і національним дипломатичним правом можливість працівників дипломатичної служби скористатися привілеями, винятками, перевагами та пільгами з метою звільнення від виконання окремих обов'язків і звільнення від юридичної відповідальності.

У контексті викладеного важливо диференціювати форми дипломатичного імунітету працівників дипломатичної служби, оскільки виконання ними публічних функцій дістає прояв у різноманітних проявах юридичних гарантій. Структура дипломатичного імунітету при цьому має кілька вимірів характеристик одного порядку й окремі їхні рівні, кожного з яких вкрай складно позбавити працівника

дипломатичної служби. Зокрема, «негативні» характеристики спеціального правового статусу працівників дипломатичної служби стосуються їхньої юридичної недоторканності. У науці це поняття розглядається як форма правового імунітету, якою встановлюється та забезпечується спеціальний правовий статус, що передбачає непоширення на особу правових санкцій; спеціальну процедуру притягнення до юридичної відповідальності та застосування правових засобів [34, с. 29]. З іншого боку, позитивні характеристики спеціального правового статусу працівників дипломатичної служби мають кілька рівнів: наділення працівників дипломатичної служби додатковими правами; надання їм винагороди за виконання публічних функцій; загальне покращення правового статусу.

Стосовно наділення працівників дипломатичної служби додатковими правами потрібно вказати, що це прерогатива правового привілею в частині надання додаткових переважних прав працівникам дипломатичної служби за чітко встановлених законом умов із метою максимально ефективного здійснювання публічного управління при реалізації зовнішньополітичної функції. Як правило, на цей процес впливають різноманітні обставини суспільних відносин, тому ця форма дипломатичного привілею може вважатися соціальним привілеєм, який в разі необхідності матеріально-технічного забезпечення працівників дипломатичної служби перетворюється на професійний привілей. До того ж, для позначення форми дипломатичного імуніте-

ту, пов'язаної з наданням винагороди працівникам дипломатичної служби за виконання публічних функцій, доцільно застосовувати окремий термін, а саме: правовий індемнітет. Така форма дипломатичного імунітету надає додаткові гарантії державним службовцям дипломатичного корпусу щодо ефективної реалізації публічно-управлінських та інших суспільних функцій.

Натомість покращення правового статусу працівників дипломатичної служби напряду кореспондує з наданням їм правових пільг. Більшість науковців сходяться на тому, що цей термін означає правомірне полегшення становища особи, встановлене законодавством, яке дозволяє максимально повно задовольнити суб'єктивні інтереси за умови чіткої регламентації доповнюючих особливих прав суб'єкта або звільнення його від виконання окремих обов'язків [34, с. 30]. Описувана форма дипломатичного імунітету орієнтується насамперед не на недопущення погіршення правового статусу працівників дипломатичної служби, а на компенсацію та стимулювання реалізації додаткових прав цих суб'єктів із метою створення належних можливостей для здійснення публічного управління у сфері реалізації зовнішньої політики.

Звідси впливають такі ознаки дипломатичного імунітету працівників дипломатичної служби, як елементи їхнього спеціального адміністративно-правового статусу: гарантування дотримання міжнародних і національних зовнішньополітичних суспільних функцій; існування позитивних

і негативних пілг для працівників дипломатичної служби за допомогою відповідних службових соціальних зв'язків; регламентація на рівні закону; відносний характер; виключність; ускладнена структура. Зокрема, згідно зі ст. 6 Четвертого Протоколу до Генеральної Угоди про привілеї та імунітет Ради Європи від 1961 р. відповідний імунітет може надаватися не для особистої вигоди особи, а щоб гарантувати незалежне здійснення функцій [35, с. 152]. У цьому сенсі важливо, щоб дипломатичний імунітет працівників дипломатичної служби не мав абсолютного характеру та не перешкоджав задоволенню публічного інтересу щодо належної репрезентативності України в зовнішніх відносинах. Звідси адекватною пропозицією вбачається регламентація таких відносин на міжнародному та національному (конституційному, законодавчому) рівнях з урахуванням наднаціональних принципів європейського права.

При цьому потрібно враховувати еволюцію теорій розуміння дипломатичного імунітету працівників дипломатичної служби. Так, за теорією представництва таким імунітетом наділяються працівники дипломатичного представництва [36, с. 93]. Фактично за своєю сутністю ця теорія може вважатися праобразом теорії екстериторіальності, яку традиційно вважають першою з теорій щодо розуміння дипломатичного імунітету. Важливо усвідомлювати, що лише при офіційному виконанні повноважень державних службовців вони можуть мати відповідний спеціальний правовий статус. Безумовно, у «чистому» ви-

гляді ця теорія не може бути прийнятною на сучасному етапі, оскільки відповідно до її постулатів дипломатичний імунітет не поширюється на недипломатичний персонал, з-поміж працівників якого також можуть бути державні службовці. Водночас найбільш вагомими аргументом, що засвідчує нежиттєздатність вказаної теорії в «чистому» вигляді, є її невідповідність ст. 31 Віденської конвенції про дипломатичні зносини від 1961 р.

Пізніше вказана теорія щодо дипломатичного представництва розширила перелік осіб, критерії наділення їх дипломатичним імунітетом і розвинулася в теорію дипломатичних функцій (чи екстериторіальності). У доктрині вказані положення почали тлумачити як поширення дипломатичного привілею на органи дипломатичної служби з урахуванням функції екстериторіальності [37, с. 102] як головну підставу незалежності, якою в межах міжнародного права наділений працівник дипломатичної служби в якості представника [38, с. 259]. Аргументація на користь запропонованого підходу базується на ідеї природного права, засадничих положеннях і закономірностях функціонування дипломатії. На рівні доктрини принагідно зауважують, що відповідний дипломатичний імунітет може поширюватися як на офіційну діяльність працівників дипломатичної служби, так і на неофіційні дії [39, с. 154]. Цілком очевидно, що для належного здійснення публічного управління під час виконання зовнішньополітичних функцій державні службовці повинні бути наділені дипломатичним імунітетом. Разом з тим, іноді для виконання

інших пов'язаних зовнішньополітичних функцій у приватному порядку такі суб'єкти також повинні мати вказаний імунітет. Тим не менше, ця теорія не дає відповідні на питання, які саме приватні дії можуть передбачати застосування дипломатичного імунітету, а також не обґрунтовує критерії для наділення цих осіб податковим, митним та іншим імунітетом, яким на практиці користуються працівники дипломатичної служби.

Відтак, на сучасному етапі прийнятною є теорія суверенного імунітету держав, відповідно до якої загалом органи дипломатичної служби як державні органи звільняються від юрисдикції держави перебування [40, с. 398]. Цьому сприяє синлагматичний характер дипломатичних імунітетів у приймаючій країні та державі перебування на основі загальносвітової практики, що обумовлює рівний обсяг компетенції працівників дипломатичної служби. Саме той факт, що вони є державними службовцями, обумовлює надання їм такого імунітету та спеціального правового статусу. З іншого боку, суперечливим аспектом цієї теорії є те, що дипломатичний імунітет надається акредитуючій державі стосовно працівників її дипломатичної служби за кордоном. Як наслідок, суперечливого характеру набуває правове становище працівників дипломатичної служби при реалізації ними індивідуального правового статусу. Принагідно не до кінця регламентовано різний обсяг привілеїв, пільг, переваг і винятків для різних видів працівників дипломатичної служби. На наше переконання, остання із суперечнос-

тей є тимчасовою та може бути знята разом із розвитком світової практики функціонування органів дипломатичної служби. Одночасно формуватиметься спільний видовий дипломатичний імунітет для всіх категорій посад державних службовців дипломатичного корпусу.

Висновки. Отже, дипломатична служба як особливий вид професійної діяльності спирається на розгалужений апарат державних службовців. На основі суб'єктного, персоніфікованого та інтегративного підходів щодо розуміння адміністративно-правового статусу працівників дипломатичної служби з метою належного виконання ними своїх повноважень можна спиратися на форми дипломатичного імунітету державних службовців, оскільки виконання ними публічних функцій дістає прояв у різноманітних проявах юридичних гарантій.

Список використаних джерел:

1. Гуменюк Б. І. Сучасна дипломатична служба : [навч. посіб.] / Б. І. Гуменюк, О. В. Щерба. — К. : Либідь, 2001. — 255 с.
2. Гончарова А. О. Дипломатична служба як складова частина державної служби України / А. О. Гончарова // Актуальні проблеми державного управління. — 2011. — № 1. — С. 420–424.
3. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 № 3723-ХІІ : із зм. і доп. станом на 01.05.2016 // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 52. — Ст. 490.
4. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. — 2016. — № 4. — Ст. 43.

5. Про дипломатичну службу : Закон України від 20.09.2001 № 2728-III : із зм. і доп. станом на 01.05.2016 // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 5. — Ст. 29.
6. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 22.10.2015 № К/800/17921/15 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/52817418>.
7. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 19.12.2012 № К-24461/10 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/28322246>.
8. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 13.04.2011 № К-35828/09 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/15593547>.
9. Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 09.11.2015 у справі № 761/29946/15-п [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/53252282>.
10. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 27.09.2012 у справі № 2а-8433/12/2670 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/26318072>.
11. Теорія держави і права: Академічний курс : [підруч.] / Н. М. Оніщенко, О. В. Зайчук. — К. : Юрінком Інтер, 2008. — 688 с.
12. Лукашева Е. А. Правовой статус человека и гражданина // Права человека : [учеб. для вузов] / Е. А. Лукашева ; Под ред. Е. А. Лукашевой. — М. : Норма; ИНФРА-М, 1999. — С. 91–102.
13. Литвин О. В. Адміністративно-правове регулювання статусу державного службовця в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Литвин Олексій Валерійович ; Національний університет державної податкової служби України. — Ірпінь, 2009. — 210 с.
14. Теория государства и права : [учеб. для вузов] / В. М. Корельский, В. Д. Перевалова. — М. : НОРМА-ИНФА, 2002. — 616 с.
15. Колодій А. М. Права, свободи і обов'язки громадянина в Україні : [підруч.] / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. — К. : Правова єдність, 2008. — 350 с.
16. Тодыка Ю. Н., Тодыка О. Ю. Конституционно-правовой статус человека и гражданина в Украине / Ю. Н. Тодыка, О. Ю. Тодыка. — К. : Видавничий дім «ІнЮре», 2004. — 367 с.
17. Малько А. В. Теория государства и права : [учеб.] / А. В. Малько, Н. И. Матузов. — М. : Юрист, 1996. — 384 с.
18. Панчишин А. В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус» / А. В. Панчишин // Часопис Київського університету права. — 2010. — № 2. — С. 95–98.
19. Матузов Н. И. Правовой статус личности: понятие, структура, виды // Теория государства и права : [курс лекций] / Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрист, 2000. — С. 263–269.
20. Витрук Н. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе / Н. В. Витрук. — М. : Наука, 1979. — 229 с.
21. Воеводин Л. Д. Индивидуальное и коллективное в конституционном статусе личности / Л. Д. Воеводин // Вестник Московского университета. — Сер. 11. Право. — 1997. — № 5. — С. 3–20.
22. Международное право: сборник документов / Под ред. А. Н. Талалаева. — М. : Юрид. лит., 2000. — 898 с.
23. Віденська конвенція про дипломатичні зносини : Міжнародний акт від 18.04.1961 : ратифіковано Указом Президії Верховної Ради СРСР від 11.02.1964 // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1964. — № 18. — Ст. 199.

24. Действующее международное право : в 3 т. — Т. 1 : Разд. 1-13 / Сост.: Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. — М. : Изд-во Моск. независимого ин-та междунар. права, 1996. — 860 с.
25. Михеєнко М. М. Питання дипломатичного імунітету і правової допомоги в проєкті нового КПК України / М. М. Михеєнко // Вісник Академії правових наук України. — 1995. — № 2. — С. 131–138.
26. Общая теория государства и права. Академичный курс : в 3 т. — Т. 3 / Под ред. М. Н. Марченко. — М. : ИКД «Зерцало-М», 2001. — 528 с.
27. Козюк М. Н. Правовое равенство и привилегия депутатской неприкосновенности / М. Н. Козюк // Личность и власть : межвузовский сборник научных работ. — Ростов-на-Дону : Изд-во Рост. ВШ МВД РФ, 1995. — С. 162–172.
28. Бахрах Д. Н. Правовые льготы / Д. Н. Бахрах // Справедливость и право. — 1989. — № 6. — С. 74–78.
29. Малько А. В. Иммунитеты в праве: заглянотеоретичні проблеми / А. В. Малько // Вестник Волжского университета им. В. И. Татищева. Серия : Юриспруденция. — 1999. — Вып. 6. — С. 17–23.
30. Мирошник С. В. Правовые стимулы в российском законодательстве : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория права и государства; история права и государства; история политических и правовых учений» / С. В. Мирошник. — Ростов-на-Дону : Северокавказская государственной службы, 1997. — 33 с.
31. Даев В. Г. Иммунитеты в уголовно-процессуальной деятельности / В. Г. Даев // Правоведение. — 1992. — № 3. — С. 45–49.
32. Юридична енциклопедія : в 6 т. — Т. 2 : Д-Й / Під ред. Ю. С. Шемшученко. — К. : «Укр. енцикл.», 1999. — 744 с.
33. Ткаля О. В. Теоретичне обґрунтування імунітету як особливої правової категорії / О. В. Ткаля // Актуальні проблеми держави і права. — 2008. — Вип. 43. — С. 234–243.
34. Кобрін А. Співвідношення правового імунітету та суміжних понять / А. Кобрін // Актуальні питання державотворення в Україні : матеріали міжнародної науково-практичної конференції студентів, аспірантів та молодих учених (21 квіт. 2011 р.). — К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2011. — С. 29–30.
35. Право Совета Европы и Россия : [сборник документов и материалов] / Под ред. И. П. Скворцова. — Краснодар : Советская Кубань, 1996. — 301 с.
36. Музика А. Особисті дипломатичні привілеї та імунітети: проблеми теорії та практики використання / А. Музика // Право України. — 2007. — № 5. — С. 91–96.
37. Матвеева Т. Д. Международное право : [курс лекций] / Т. Д. Матвеева. — М. : Изд-во РАГС, 2001. — 628 с.
38. Сандровский К. К. Дипломатическое право / К. К. Сандровский. — К. : Вища школа, 1981. — 745 с.
39. Николаев А. Дипломатические привилегии и иммунитеты / А. Николаев // Международная жизнь. — 1983. — № 8. — С. 152–155.
40. Міжнародне право. Основні галузі : [підруч.] / В. Г. Буткевич, С. А. Войтович, О. М. Григоров та ін. — К. : Либідь, 2004. — 816 с.

Заболотная Л. В. Правовое регулирование дипломатической службы в Украине

Статья посвящена вопросам идентификации административно-правового статуса государственных служащих дипломатической службы. Автор

раскрывает административно-правовую природу органов дипломатической службы, особенности их дипломатического иммунитета.

Ключевые слова: дипломатическая служба, дипломатический иммунитет, государственный служащий, административно-правовой статус, правосубъектность.

Zabolotna L. V. Legal regulation of the diplomatic service in Ukraine

The paper addresses administrative legal status of diplomatic service civil servants. The author reveals legal and administrative nature of the diplomatic service bodies, especially their diplomatic immunity. The author has proved that the legal status of the diplomatic service civil servants reflects prescribed in legal regulations standards of conduct implemented by public administration in foreign relations. External and protective state approved by representatives of civil society have been reflected. Subjective, personalized and integrative approaches to understanding administrative and legal status of the diplomatic service civil servants allow to perform their functions relying on a form of diplomatic immunity of the diplomatic service civil servants. The diplomatic immunity has been interpreted both in objective and in subjective sense. Objective sense of this legal category has been defined as legally prescribed regulatory framework relating to privileges, exemptions, advantages and benefits provided the diplomatic service civil servants to avoid a deterioration of their legal status and to promote a proper exercise of foreign policy by public administration. Subjective sense has been shown as guaranteed by supranational and national law possibility of the diplomatic service civil servants to take advantage of privileges, exemptions, advantages and benefits in order to be exempt from certain duties and legal liability. Forms of the diplomatic immunity have been differentiated according to the performance of public functions that gets a manifestation in a variety of legal safeguarding forms. The author focuses on the diplomatic immunity of the diplomatic service civil servants as not absolute guarantee of public interest in proper representation of Ukraine in foreign relations. It has been suggested to provide the regulation of such relations at international and national (constitutional, legislative) level, taking into account the supranational principles of European law.

Key words: diplomatic service, diplomatic immunity, civil servant, administrative legal status, legal personality.

Стаття надійшла до друку 15 вересня 2016 р.

ПОВНОВАЖЕННЯ ПРОКУРОРА В АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОМУ ПРОВАДЖЕННІ: ПОШУК ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ ПРИНАЛЕЖНОСТІ

У статті висвітлено проблемні питання правової регламентації повноважень прокурора в провадженні у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з пошуком їх функціональної приналежності; проаналізовано проблеми юридичної методології та законодавчої техніки законопроектної діяльності, спрямованої на врегулювання цих питань; запропоновано повноваження прокурора в провадженні у справах про адміністративні правопорушення розглядати як способи реалізації представницької функції прокуратури в межах окремої адміністративно-деліктної процесуальної форми.

Ключові слова: прокурор, провадження у справах про адміністративні правопорушення, функція представництва інтересів.

**Стефанчук
Марина
Миколаївна,**

докторант
Національної
академії прокуратури
України, кандидат
юридичних наук

Постановка проблеми. В умовах сучасного сьогодення прокуратура України перебуває в перманентному стані активного реформування її функцій, а також законодавчого оформлення цього реформування. Одними з останніх надбань цього процесу стали норми Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401-VIII (Закон) [1], відповідно до яких на конституційному рівні прокуратуру України по-за межами кримінальної юстиції наділено функцією представництва *інтересів держави* у виключних випадках і в порядку, що визначені законом. У розвиток положень цього Закону у Верховну Раду України подано проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» (у частині забезпечення реалізації функцій прокуратури) від 23 вересня 2016 року № 5177 (Проект) [2], обґрунтуванням необхідності прийняття якого вказано потребу в приведенні законодавчих актів відповідно до положень Закону для забезпечення належного виконання завдань органів прокуратури відповідно до Конституції України. Серед іншого, положення цього законопроекту передбачають внесення

змін до норм Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) [3], якими врегульовані відносини, пов'язані з участю прокурора в провадженні у справах про адміністративні правопорушення, які застосовують на окрему дослідницьку увагу та правовий аналіз з огляду на неоднозначне ставлення до правового інституту участі прокурора в провадженні у справах про адміністративні правопорушення в умовах функціонального реформування прокуратури України.

Аналіз останніх досліджень. На доктринальному рівні питання участі прокурора в провадженні у справах про адміністративні правопорушення у своїх дослідженнях торкалися Агеєв О. В., Долежан В. В., Драган О. В., Дьомін Ю. М., Колотило О. Ф., Полянський Ю. Є., Сорочко О. Є., Шемякін О. В. та ін. Однак, зміна законодавчої регламентації цього правового інституту, положеннями якої формується сучасна концепція здійснення прокуратурою України своїх повноважень у рамках визначених конституційних функцій, вимагає наукової дискусії щодо правової природи повноважень прокурора у провадженні в справах про адміністративні правопорушення та їх місця в системі конституційно закріплених функцій прокуратури України, що і визначає мету цієї статті.

Виклад основного матеріалу. Слід нагадати, що повноваження прокурора в провадженні у справах про адміністративні правопорушення впродовж тривалого історичного періоду були спрямовані в основному на реалізацією так званої функції «загального

нагляду», правова регламентація якої знаходила своє відображення у пункті 9 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України [4], згідно з положеннями якого прокуратура продовжувала виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів. Суттєві зміни у правовій регламентації участі прокурора в провадженні у справах про адміністративні правопорушення відбулися на підставі положень прийнятого Верховною Радою України 14 жовтня 2014 року Закону України «Про прокуратуру» [5], відповідно до яких до ст. 7 КУпАП були внесені принципові зміни, суть яких полягала в обмеженні повноважень прокурора в провадженні у справах про адміністративні правопорушення. Так, якщо до внесення вказаних змін додержання вимог закону при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення забезпечувалось, у тому числі, прокурорським наглядом, то після набуття чинності вказаними змінами до КУпАП прокурор здійснював нагляд за додержанням законів при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення шляхом реалізації повноважень щодо нагляду за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Очевидно, що ці повноваження прокуратури України були спрямовані на реалізацію конституційної функції, передбаченої в п. 4 ст. 121 Конституції України

у попередній редакції: нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Однак, з огляду на те, що відповідно до змін, внесених до Конституції України Законом, прокуратура України поступово, але однозначно позбавляється повноважень із виконання вказаної вище функції нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, законодавець намагається віднайти місце правового інституту участі прокурора в провадженні у справах про адміністративні правопорушення в системі конституційно закріплених функцій прокуратури України. Водночас, з огляду на те, що з урахуванням особливостей правової системи України за змістом правовідносин йдеться про діяльність прокуратури поза межами кримінальної юстиції, ці повноваження можуть розглядатися в рамках процесуальних форм реалізації представницької функції прокуратури, як раніше вже зазначалось автором [6].

Однак, шлях, який законодавець намагається торувати в пошуках ефективної правової регламентації участі прокурора в провадженні у справах про адміністративні правопорушення в умовах формування нової концепції функціональної діяльності прокуратури України, на наш погляд, потребує наукового забезпечення задля

уникнення проблем юридичної методології та законодавчої техніки.

Так, згідно з положеннями Проекту частину п'яту статті 7 КУпАП пропонується викласти в редакції, відповідно до якої *прокурор забезпечує захист інтересів держави, її представництво в суді при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення у випадках, визначених цим Кодексом і законами України*. Крім того, повноваження прокурора щодо *захисту інтересів держави* при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення викладено в ст. 250 КУпАП, за змістом положень частини першої якої прокурор, здійснюючи *представництво інтересів держави* при провадженні в справах про адміністративне правопорушення, має право: *ініціювати* провадження в справі про адміністративне правопорушення; знайомитися з матеріалами справи; брати участь у розгляді справи; заявляти клопотання; давати висновки з питань, що виникають під час розгляду справи; оскаржувати постанови і рішення в справі про адміністративне правопорушення, а також вчиняти інші передбачені законом дії.

Здійснюючи правовий аналіз запропонованих законодавчих напрацювань, видається, що в буквальному сенсі відбувається ототожнення таких юридичних категорій, як «захист інтересів держави» та «представництво інтересів держави». Вважаємо, що з точки зору юридичної методології та законодавчої техніки, це питання заслуговує на окремий розгляд саме для цілей формулювання конституційно закріпленої функції прокуратури, що

окреслює її повноваження поза межами кримінальної юстиції, з огляду на те, що в науці вже висловлювалася точка зору щодо доцільності перейменування вказаної функції прокуратури з представництва інтересів на захист інтересів, хоча і для цілей цивільного судочинства [7, с. 104–105].

Вважаємо, що запропоноване в законопроекті формулювання диспозиції частини п'ятої статті 7 КУпАП не сприятиме правовій визначеності та однозначності правового розуміння повноважень прокурора у провадженні в справах про адміністративні правопорушення з огляду на те, що у статті 1 Закону України «Про прокуратуру» визначено законодавче розуміння співвідношення досліджуваних юридичних категорій, яке полягає в тому, що *захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави* є метою, на досягнення якої прокуратура України здійснює встановлені Конституцією України функції, у тому числі функцію представництва інтересів.

Крім того, привертає увагу той факт, що відповідно до положень Закону в перспективі законодавцем передбачається представництво органів держави та органів місцевого самоврядування в судах виключно прокурорами або адвокатами. У зв'язку з цим, доцільним видається аналіз норм Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [8], які визначають адвокатську діяльність як діяльність адвоката щодо здійснення *захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги клієнту*. При цьому Закон чітко прописує змістовне навантаження терміно-

понять «захист» та «представництво» для цілей визначення адвокатської діяльності. Так само в Законі України «Про безоплатну правову допомогу» від 2 червня 2011 року № 3460-VI [9] серед видів вторинної правової допомоги виділяється окремо *захист* і окремо *представництво інтересів*. Отже, з огляду на те, що термінопоняття «захист» як юридична категорія має досить вагомий історично усталений вектор тяжіння до професійної діяльності адвоката як захисника в кримінальному провадженні, видається, що окреслені вище законодавчі спроби «жонгливання» юридичною термінологією, без огляду на вже існуючі дефініції, на практиці призведе до різнотлумачень цих положень та неоднозначного їх застосування, що створить ще більше плутанини в понятійному апараті, яким обслуговується правовий інститут представницької функції прокуратури.

З огляду на викладене вище, вважаємо, що відповідно до вимог юридичної методології та законодавчої техніки доречним буде формулювання повноважень прокурора в провадженні у справах про адміністративні правопорушення як таких, що здійснюються в порядку реалізації прокуратурою представницької функції та з метою захисту відповідних інтересів у рамках конкретної процесуальної форми представництва, способами, визначеними в КУпАП.

Одним із таких способів, запропонованих у законопроекті, є ініціювання прокурором провадження в справі про адміністративне правопорушення.

У цьому аспекті, слід зауважити, що у КУпАП чітко не визначено стадії

провадження. У науці адміністративного права також не склалося єдиної точки зору щодо виділення стадій провадження в справах про адміністративні правопорушення, зокрема найменувань цих стадій. Крім того, дискусійними залишаються питання темпорального та документального розмежування правових інститутів порушення провадження у справі про адміністративне правопорушення та порушення справи про адміністративне правопорушення.

На цьому тлі законодавець вводить новий процесуальний інститут ініціювання прокурором провадження у справі про адміністративне правопорушення. При цьому, процесуальний порядок здійснення цього повноваження не передбачений в КУпАП, так само не передбачений він і в Законі України «Про прокуратуру» (2014 року).

У розвиток цього питання доречно нагадати, що цей процесуальний інститут не є новим для досліджуваного провадження. Так, за Законом України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року [10] прокурор мав право на порушення провадження у справах про адміністративні правопорушення не лише у випадку, якщо він був уповноважений на складення протоколу про адміністративне правопорушення згідно зі ст. 255 КУпАП, але і в тому разі, якщо прокурор не був уповноважений на складення такого протоколу, він, на підставі положень ст. 24 Закону України «Про прокуратуру» (1991 року), мав право винести постанову про ініціювання притягнення особи до адміністративної відповідальності, яка виступала приводом

до порушення провадження у справі про адміністративні правопорушення, оскільки в цій постанові обов'язково зазначалося, ким і яке положення закону порушене та в чому полягає порушення. На противагу цьому, норми Закону України «Про прокуратуру» (2014 року) хоча і уповноважують прокурора в разі встановлення ознак адміністративного правопорушення здійснити передбачені дії щодо порушення відповідного провадження, однак не передбачають, які саме дії зобов'язаний здійснити прокурор у разі встановлення ознак адміністративного правопорушення, протоколи, які він не уповноважений складати, для порушення відповідного провадження, а також у яких процесуальних документах такі дії повинні бути відображені. Не врегульовані ці питання і в положеннях Проекту, що аналізується, що викликає потребу в доопрацюванні цих положень з метою забезпечення законодавчих гарантій належного здійснення прокурором цього повноваження, який ми схильні розглядати як спосіб реалізації представницької функції прокуратури в межах адміністративно-деліктної процесуальної форми.

Висновки. Враховуючи проведення правовий аналіз законопроектної діяльності, спрямованої на врегулювання відносин щодо участі прокурора в провадженні у справах про адміністративні правопорушення, можна зробити висновок про те, що ця діяльність спрямована на пошук функціональної приналежності повноважень прокурора в адміністративно-деліктному провадженні. Вважаємо, що в умовах сучасного функціонального

реформування прокуратури України повноваження прокурора в провадженні у справах про адміністративні порушення слід розглядати як способи реалізації представницької функції прокуратури в межах окремої адміністративно-деліктної процесуальної форми. Водночас перспективними вбачаються подальші доктринальні розвідки проблем юридичної методології та законодавчої техніки законопроектної діяльності та законодавчого оформлення повноважень прокуратури України в різних формах реалізації представницької функції.

Список використаних джерел:

1. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 2 червня 2016 року № 1401-VIII // Офіційний вісник України. — 2016. — № 51. — Ст. 1799.
2. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» (у частині забезпечення реалізації функцій прокуратури) від 23 вересня 2016 року № 5177 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60096
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X (зі змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. — 1984. — додаток № 51. — Ст. 1122.
4. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
5. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII // Голос України. — 2014. — № 206. — 25 жовтня.
6. Стефанчук М. М. Повноваження прокурора у провадженні в справах про адміністративні правопорушення крізь призму правової регламентації функцій прокуратури України // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України [текст] : Збірник наукових статей. Випуск 36. — Івано-Франківськ: Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2014. — С. 63–76.
7. Бичкова С. Представництво прокурором інтересів громадянина або держави у справах позовного провадження // Вісник прокуратури. — 2010. — № 10 (112). — С. 103–109.
8. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 5 липня 2012 року № 5076-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2013. — № 27. — Ст. 282.
9. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 2 червня 2011 року № 3460-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 51. — Ст. 577.
10. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 73. — Ст. 793.

Стефанчук М. Н. Полномочия прокурора в административно-деликтном производстве: поиск функциональной принадлежности

В статье освещены проблемные вопросы правовой регламентации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях, связанные с поиском их функциональной принадлежности; проанализированы проблемы юридической методологии и законодательной техники законопроектной деятельности, направленной на урегулирование этих вопросов;

предложено полномочия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях рассматривать как способы реализации представительской функции прокуратуры в пределах отдельной административно-деликтной процессуальной формы.

Ключевые слова: прокурор, производство по делам об административных правонарушениях, функция представительства интересов.

Stefanchuk M. N. Powers of the prosecutor in proceeding in cases of administrative offenses: search of functional dependency

The article highlights the issues of legal regulation powers of the prosecutor in the proceedings in cases of administrative offenses related to the search of functional dependency; analyzes the problems of legal methodology and technique of drafting legislative activity aimed at resolving these issues; proposed to consider the powers of the prosecutor in the proceedings on administrative offenses as ways to implement the prosecution's representative function within a separate administrative procedural form.

Key words: the prosecutor, proceeding in cases of administrative offenses, the function of representation of interests.

Стаття надійшла до друку 18 жовтня 2016 р.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДІЯЛЬНОСТІ ВІЙСЬКОВОЇ ПОЛІЦІЇ ТА ПЕРЕДУМОВИ ЇЇ ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

Розглянуто зарубіжний досвід створення і діяльності військової поліції, її завдання, функції і повноваження в провідних країнах світу. Обґрунтовується необхідність і умови запровадження та ефективного функціонування військової поліції в Україні, яка б відповідала стандартам Північноатлантичного альянсу. Узагальнено низку політичних рішень, що дозволяють реалізувати цю мету. Наголошено на необхідності більш тісного співробітництва з представниками військових поліцій держав-членів НАТО.

Ключові слова: військова поліція, Військова служба правопорядку, конфлікт, зброя, злочинність, досудове розслідування.

**Котляренко
Олександр
Петрович,**

*ад'юнкт, полковник,
Військовий
інститут Київського
національного
університету імені
Тараса Шевченка*

Конфлікти між людьми, будь-якими структурами або державами — це невід'ємна частина життя. Особливо яскраво це проявляється в армії, де служать молоді люди, яких тренують втілювати їх інтелект, силу та агресію в методи ведення сучасної війни. Війна здійснюється задля військового знищення агресора, колонізатора на його чи своїй території. Реальна війна — це страшна річ, оскільки гуманно вбивати людей людство ще не навчилось. Для нас неприродно забирати життя інших, а коли доводиться, це лишає відбиток у серцях і головах. Військовий конфлікт на Донбасі дав змогу це зрозуміти сповна, адже війна в Україні з події вже давно переросла в стан. Зазначене продукує загострення криміногенної ситуації в державі в цілому та у Збройних Силах України зокрема.

Враховуючи особливості режиму, відносини в армії будуються інакше, ніж у цивільному житті. Правопорушення військових мають специфічну особливість — їх здійснюють, як правило, озброєні люди. І зброя становить небезпеку як для них самих, так і для оточуючих, а головне — цивільного населення. Цьому сприяє розмитість межі між війною та миром, посттравматичні стресові розлади у військових, їх «звикання» до зброї і боєприпасів, які в конфліктній ситуації слугують знаряддям вчинення тяжких резонансних злочинів, у тому числі й вбивство співслужбовців

[1; 2; 3]. Подібні факти, що періодично наводяться в ЗМІ, ілюструють лише частину проблем, через їх латентність і певну закритість такої інформації. В умовах, що постали нині перед нашою країною, злочинність у війську має особливий злостісний характер. Небезпечним фактором також є збереження тенденції люмпенізації в новосформованих підрозділах, які значною мірою укомплектовані з військовослужбовців, призваних під час мобілізації.

Запобігти такому можливо лише маючи відповідний потенціал протидії, тобто за умови функціонування дієвої системи органів охорони правопорядку, зокрема військової поліції. Ніякі вихователі і капелани, на наше переконання, не спроможні сьогодні навести порядок у військах, тут потрібне оперативне (у часі близькому до реального) й адекватне реагування військових правоохоронців. Тобто необхідна зміна центра ваги на раннє виявлення (на стадії підготовки) і нейтралізацію таких факторів, з використанням системи гласних і негласних заходів і засобів. Здобування випереджувальної оперативної інформації дозволить значно знизити рівень злочинності у військових колективах та в державі загалом. На це зорієнтований комплекс заходів, які визначені відповідним правоохоронним органам у рішенні Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю в Україні», введеного в дію Указом Президента України від 16 червня 2015 року. Про пріоритетність попередження злочинності перед

каральною політикою держави наголошував ще Платон. Сутність її полягає в такій формулі: «Мудрий законодавець попередить злочин, щоб не бути змушеним карати за нього».

Окупація частини території України, військова агресія з боку Російської Федерації, активна діяльність терористичних організацій ставлять на перший план питання підвищення обороноздатності країни, реформування всієї правоохоронної системи. Враховуючи, що військова поліція як самостійний орган у системі військової юстиції різних країн світу є специфічним інститутом, який утворювався в різних історичних умовах і часових рамках, її діяльність представляє великий практичний і теоретичний інтерес. Вказані обставини потребують переосмислення і радикально актуалізують питання запровадження в Україні військової поліції.

Актуальність представленого дослідження визначається необхідністю досягнення максимальної взаємосумісності складових сектору безпеки і оборони з відповідними органами держав-членів НАТО шляхом запровадження стандартів Північноатлантичного альянсу. Враховуючи прагнення України щодо інтеграції до Європейського Союзу та майбутнього її вступу в НАТО, вважаємо за доцільне ознайомитися з практикою функціонування військової поліції деяких зарубіжних країн, особливо тих, які вже встановили чіткі стандарти їх діяльності, та запозичити позитивний досвід як дороговказ при розробці законодавцями перспективної моделі військової поліції в Україні.

Науково-теоретичне підґрунтя роботи становлять праці відомих правників України: П. П. Богуцького, Б. В. Бабіна, О. Ф. Волкова, С. І. Дячука, О. О. Зархіна, А. В. Матіоса, М. І. Мельника, В. І. Німченка, С. Ю. Полякова, Б. М. Ринажевського, М. С. Туркота, М. І. Хавронюка, В. О. Шамрая, В. Ю. Щербатих та низки інших науковців. Слід визнати, що в Україні не представлено результатів комплексних наукових досліджень, присвячених висвітленню міжнародного досвіду функціонування військової поліції. Водночас реалії сьогодення обумовлюють активізацію в Україні наукового інтересу до вивчення теоретичних і практичних проблем інституту військової поліції.

Військова поліція — один із основних інструментів забезпечення в збройних силах законності та правопорядку, а також ефективний засіб боротьби із злочинністю і правопорушеннями серед військовослужбовців у багатьох іноземних арміях. На сьогодні інститут військової поліції успішно функціонує в понад 40 країнах світу, у тому числі в США, Великобританії, Франції, Італії, Японії, Німеччині, Ізраїлі, Польщі, Данії, Туреччині, Канаді, Грузії, Азербайджані, Казахстані, Латвії, Литві. Незважаючи на схожість завдань і функцій військової поліції в зарубіжних країнах, її організація та принципи діяльності, тим не менше, мають національні особливості. З огляду на вказане, доречно згадати актуальні й сьогодні слова видатного полководця Наполеона Бонапарта, який зазначав — «неможливо мати хорошу армію без наявності в ній поліцейських сил» [4].

Великий досвід функціонування військової поліції має наймогутніша військова держава світу — США. Створення підрозділів військової поліції тут почалося понад 200 років тому. Американський «Довідник для офіцерів Армії» підкреслює той факт, що головнокомандувач Континентальної армії, майбутній перший президент США генерал-майор Джорж Вашингтон у 1778 році підписав наказ, згідно з яким основним завданням підрозділів військової поліції визначалося «затримання дезертирів, мародерів, п'яниць і бродяг». З того часу й починається відлік історії військової поліції США. Проте як самостійний підрозділ американський корпус військової поліції приступив до виконання завдань лише у вересні 1941 року. Практичні задачі, покладені на підрозділи військової поліції, уточнювались і корегувались з урахуванням досвіду, отриманого під час чисельних збройних конфліктів сучасності, у яких брали участь американські військовослужбовці. Наприклад, під час війни в Кореї одним із основних напрямків діяльності цих підрозділів була боротьба з незаконним продажем американськими військовослужбовцями військового обмундирування, палива, продуктів харчування, інших матеріальних засобів [5].

Сучасна американська військова поліція представляє собою контингенти військовослужбовців, сформованих у структурі кожного виду її збройних сил. Крім того, власна правоохоронна структура створена в складі берегової охорони. Корпус морської піхоти у своєму складі

також має власні сили безпеки — батальйони охорони правопорядку, що виконують функції військової поліції на кораблях і базах. Організаційно військова поліція складається з окремих бригад і батальйонів у складі армійських корпусів, окремих рот у складі дивізій (бригад). Основною бойовою одиницею військової поліції США є рота.

Функціонально військова поліція США призначена для здійснення правоохоронної діяльності у військах, яка полягає в забезпеченні дисципліни серед військовослужбовців, боротьбі з розкраданнями військового майна, регулюванні переміщення військових підрозділів, забезпеченні безпеки військовослужбовців, а також участі в проведенні антитерористичних заходів. Особливе місце в поліцейській діяльності військової поліції відводиться розслідуванню злочинів, вчинених військовослужбовцями і проти них. З цією метою в структурі військової поліції створено відділ розслідування, який формується з військовослужбовців, що пройшли курс навчання в школі військової поліції. Розслідуванням злочинів займаються штатні слідчі, а також можуть залучатися спеціалісти командування кримінальних розслідувань сухопутних військ США, які підпорядковані начальнику військової поліції. Суттєву допомогу в проведенні слідства надає розгалужена мережа інформаторів. Військова поліція веде активну боротьбу з розповсюдженням в армії наркотиків, протидіє побутовим злочинам в сім'ях військовослужбовців, пов'язаних із насиллям і статевою дискримінацією,

а також здійснює охорону вищих посадових осіб збройних сил США та затримання дезертирів [6].

Загалом військові поліцейські мають широкий спектр прав і повноважень у сфері зміцнення правопорядку і дотримання військової дисципліни військовослужбовцями різних видів військ. У цьому контексті не можна не помітити очевидний факт — військова поліція в США виконує в основному правоохоронні, а не виховні функції. Діяльність військової поліції регламентується Єдиним кодексом військової юстиції (1951 р.), спеціалізованими польовими статутами, що стосуються повсякденної діяльності військової поліції, а також директивами та іншими керівними документами. Військова поліція США підвідома як військовому керівництву, так і Міністерству юстиції.

У цьому контексті, заступник Генерального прокурора України — Головний військовий прокурор Анатолій Матіос неодноразово наголошував на необхідності використати безцінний досвід США та Ізраїлю. Нещодавно в Генеральній прокуратурі України відбулася зустріч Анатолія Матіоса з представниками військової юстиції США, на якій він зазначив — «у країні, яка перебуває в режимі фактичної війни, має бути єдина система органів військової юстиції в складі військової прокуратури, військової поліції та військових судів. Сподіваюся, що український законодавець відгукнеться на цю потребу часу і ми використаємо передовий світовий досвід США у цій сфері» [7; 8]. У ході візиту в Ізраїль Анатолій Матіос зауважив, що створення системи

української військової юстиції за ізраїльським зразком, можливо, є найбільш оптимальним, оскільки дозволить забезпечити порядок і дисципліну у військових формуваннях як під час воєнних дій, так і в умовах постійної бойової готовності [9].

Ізраїльська військова поліція має свою специфіку, що пояснюється, перш за все, тим, що держава постійно знаходиться в стані збройних конфліктів, а військовій поліції приходить виконувати покладені на неї завдання в умовах воєнного часу, тобто «не випускаючи з рук зброю». Військова поліція складається з чотирьох основних підрозділів: Відділ з розслідування злочинів військовослужбовців, Служба патрулювання, Служба охорони тюрем, Служба охорони блокпостів [10]. Вказані підрозділи відповідно провадять слідчі дії за всіма кримінальними правопорушеннями, вчинених у ЦАХАЛі, здійснюють піше патрулювання громадських місць, де можуть знаходитися військовослужбовці, виконують функції нагляду у військових тюрмах, завдання щодо особистого огляду людей на блокпостах, які розміщені на територіях, населених палестинцями, забезпечують безпеку військовослужбовців і населення, протидіють тероризму. У військовій поліції також діють підрозділи розвідки та інші специфічні підрозділи, оперативні співробітники яких, як і самі підрозділи, засекречені. Їх взагалі ніхто не знає, крім безпосередніх командирів, які отримують від них важливу інформацію [11].

Про необхідність створення військової поліції нещодавно заявив Ге-

неральний прокурор України Юрій Луценко на засіданні Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони [12].

В Україні вже прийнято низку політичних рішень, що дозволяють реалізувати цю мету. Зокрема, це відображено в низці документів. Так, Стратегія національної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287, передбачає, що створення військової поліції є одним із напрямків реформування Збройних Сил України. Більш докладно згадана мета та шляхи її досягнення визначаються Стратегічним оборонним бюлетенем України, який схвалений Указом Президента України від 6 червня 2016 року № 240. У ньому закріплена оперативна ціль 3.7 щодо реформування Військової служби правопорядку у Збройних Силах України (далі — Служба правопорядку) у Військову поліцію, з наданням їй права здійснювати досудове розслідування військових злочинів та права ведення оперативно-розшукової діяльності. Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, яка затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2016 року № 294 та схвалена постановою Верховної Ради України від 14 квітня 2016 року № 1099-VIII, у розділі VI «Рейформа системи органів правопорядку» передбачено утворення військової поліції для запобігання, виявлення, досудового розслідування кримінальних правопорушень, вчинених військовослужбовцями.

Фахівці Національного інституту стратегічних досліджень вважають,

що цікавим для України виглядає історія створення, завдання і структура Військової жандармерії Війська Польського [13]. Вивчення Польського досвіду в цій сфері, на нашу думку, є корисним у багатьох аспектах. Перш за все те, що Польща може слугувати для України зразком швидкої посттоталітарної трансформації, динамічної інтеграції в європейські та євроатлантичні структури. До того ж, за своїми параметрами ці держави є порівнюваними. По-друге, Польща була, є і буде одним із найбільш бажаних стратегічних партнерів України, її геополітичним сусідом і важливим союзником, який виступає традиційним лобістом українського інтересу у відносинах України як з НАТО, так і з ЄС.

По-третє, Польща виступає гарним прикладом поєднання формальної приналежності до структур НАТО і ЄС та використання їхніх ресурсів у національних інтересах. Влада Польщі, на відміну від більшості держав ЄС, вважає за потрібне постійно зміцнювати власну армію, очевидно саме тому за оцінками експертів, Польське військо — друге за потужністю серед решти країн НАТО [14].

По-четверте, незважаючи на те, що Польща є відносно молодим членом НАТО (1999 р.) та ЄС (2004 р.), у ній уже запроваджені структури, діяльність яких повністю адаптована до стандартів Північноатлантичного альянсу. Зокрема в Польщі функціонує Навчальний центр військової поліції НАТО, Центр експертиз військової поліції НАТО, міжнародний батальйон військової поліції швидко-го реагування НАТО (Польща, Хорва-

тія, Чехія і Словачія), який пройшов комплексну підготовку для виконання завдань в інтересах НАТО і ЄС. Крім того, на підставі тристоронньої міжурядової Угоди від 19 вересня 2014 року, яку ратифіковано Законом України від 4 лютого 2015 року № 143-VIII, у Польщі розташовується командування спільної литовсько-польсько-української бригади, у складі якої діє багатонаціональний компонент військової поліції.

По-п'яте, повноваження військових поліцейських (жандармів) сучасної Польщі в основному тотожні з повноваженнями цивільних поліцейських. Такий підхід відповідає міжнародній практиці. Тому існування військової поліції нормативно закріплено безпосередньо в статусному Законі Республіки Польща «Про поліцію» від 6 квітня 1990 року. Зокрема у статті 2 Закону визначено, що «в обов'язі, у спосіб та на засадах визначених в окремих приписах, завдання, передбачені для Поліції, виконують у Збройних Силах Республіки Польщі, а також стосовно солдатів Військова Жандармерія та військові органи правопорядку» [15, с. 358].

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

Тимчасово виконуючий обов'язки начальника Служби правопорядку —

начальника Головного управління Служби правопорядку генерал-майор Ігор Криштун переконаний, що військова поліція повинна з'явитися в Україні якомога швидше. «На сьогодні Військова поліція дуже потрібна. Ми вивчали досвід США, Німеччини, Франції, Польщі. Більш тісне співробітництво з військовою поліцією Канади. Під керівництвом канадських інструкторів наші військові проходять спеціальну підготовку», — зазначив Ігор Криштун [16].

У рамках діяльності підкомітету військової поліції Багатонаціонального Об'єднаного координаційного комітету з питань військового співробітництва та оборонного реформування варто відмітити тривалу підтримку і плідну співпрацю Служби правопорядку та Військової поліції Збройних Сил Канади, яка очолює підкомітету військової поліції і координує діяльність у напрямку перетворення Служби правопорядку в справжню військову поліцію. Згідно з Імплементативним планом підкомітету, з військовослужбовцями Служби правопорядку під керівництвом канадських інструкторів військової поліції проводяться двотижневі курси (тренінги) за тематикою «Досудове розслідування» та «Застосування сили». У рамках підготовки понад двісті військовослужбовців Служби правопорядку отримали відповідні сертифікати про проходження курсу, у тому числі й автор цієї публікації. Представник Головного управління Служби правопорядку полковник Володимир Гуцол підкреслив, що зазначений захід є важливим з точки зору впровадження в діяльність Служби

правопорядку стандартів провідних країн світу [17].

Створення військової поліції за зразком країн учасниць НАТО повинно бути невідкладним кроком реформування у сфері військового правопорядку. За словами колишнього помічника Міністра оборони України (нині народного депутата України) Тетяни Ричкової: «Міністерство оборони має підтримку в цьому питанні з боку західних експертів і навіть отримало попередню згоду від посольства Канади про виділення коштів на будівництво навчального центру для новостворюваної військової поліції» [18].

Продуктивною для Служби правопорядку була конференція керівництва підкомітету військової поліції вищезгаданого комітету за участю представників Військової поліції Канади, США, Великобританії, Польщі, Данії, Ірландії, Литви, Нідерландів, яка проходила в Києві на початку травня 2016 року. Мета конференції полягала в залученні нових партнерів до підготовки особового складу Служби правопорядку для виконання завдань за стандартами НАТО. Іноземну делегацію очолював начальник Військової поліції Збройних Сил Канади бригадний генерал Роберт Делейні, який наголосив на всебічній підтримці розвитку партнерських стосунків між військовими поліціями цих країн та Службою правопорядку [19].

На думку європейських експертів, історична практика показує, що військовий сектор держави має бути закритий від усіх цивільних органів в інтересах державної безпеки.

Одночасно вони наголошують, що у важкій ситуації, у якій перебуває зараз Україна і, на жаль, яка має довгу перспективу, буде дуже доцільно спромогтися створити поліцію саме військового типу. У наступні декілька десятиліть саме цей тип правоохоронних органів буде найбільш ефективним в умовах постійної загрози, особливо у зв'язку з військовим конфліктом, дією незаконних збройних формувань та активізацією організованої злочинності. Жодна цивільна поліцейська сила не замінить військову поліцейську силу в такій політичній і соціальній ситуації [20].

Вважаємо, що висвітлення міжнародної практики діяльності військової поліції надасть нового звучання ідеї її утворення в Україні, яка вже тривалий час обговорюється, проте реалізація якої залишається на стадії законопроекування. Створення військової поліції на базі Служби правопорядку є прийнятним підходом, оскільки це дозволить мінімізувати витрати державних коштів та раціонально використати наявні ресурси. Головне при цьому, за ширмою відомчих інтересів, не загубити саму ідею — створення повноцінного правоохоронного органу, який буде здійснювати досудове розслідування та оперативно-розшукові заходи. Реформувати Службу правопорядку в інший спосіб просто немає сенсу, адже без радикальних змін підвищити ефективність боротьби зі злочинністю в армії не можливо, інакше — це буде формальна імітація реформи із заміною вивіски. У контексті цього, Генеральний прокурор України Юрій Луценко наголосив, що опера-

тивно-розшукова діяльність — головний інструмент правоохоронної діяльності [21].

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

Список використаних джерел:

1. Вбивство в АТО: озвучені подробиці про дезертира. — 2016. — 14 вересня [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ua.korrespondent.net/ukraine/3745009>.
2. У Харкові затримали військового дезертира, який застрелив товариша по службі. — 2016. — 19 вересня [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.5.ua/suspilstvo/u-kharkovi-zatrymaly-viiskovohodezertyra-iakiy-zastrelyv-tovarysha-po-sluzhbi-126011.html>.
3. На Донеччині військовий застрелив товариша по службі. — 2015. — 3 вересня [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ua.korrespondent.net/ukraine/3558730>.
4. Западєнко Л. Фотоальбом Эрика Зоммера / Леонид Западєнко. — 2013. — 13 листопада [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.sandronic.ru/e/3168567>.
5. Военная полиция: классика жанра. — 2011. — 20 травня [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://flot2017.com/item/history/38664>.

6. Военная полиция США. — 2014. — 8 квітня [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.modernarmy.ru/article/370/voennaya-policiia-ssha>.

7. Matios A. B. Зустріч з представниками військової юстиції США / А.В. Матіос. — 2016. — 11 лютого [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://matios.info/uk/novini>.

8. Matios A. B. Армія без дисципліни — це махновщина у всіх її проявах і страхітливих наслідках / А. В. Матіос. — 2016. — 13 липня [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://m.censor.net.ua/resonance/397171>.

9. Україна планує імплементувати ізраїльську модель військової юстиції. — 2016. — 25 квітня [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.unian.ua/politics/1329511-ukrajina-planue-implementuvati-izrajilsku-model-viyskovoji-yustitsiji.html>.

10. Шульман А. В. Израильской армии нет дедовщины / Александр Шульман. — 2007. — 24 липня. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.alefmagazine.com/pub852.html>.

11. Ирлин С. Цель военной полиции не наказание / Семён Ирлин. — 2010. — 8 липня [Електронний ресурс]. — <http://kackad.com/kackad/> «цель-военной-полиции-не-наказание.../»

12. Луценко Ю. В. Генеральний прокурор пропонує створити систему військової юстиції / Ю. В. Луценко. — 2016. — 2 вересня [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://censor.net.ua/video_news/404245.

13. Проблеми створення Військової поліції в Україні: аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень, № 293/159. — 2016. — 8 серпня // Поточний архів Міністерства оборони України за 2016 рік, № 15727/з. — 2016. — 11 серпня.

14. Вольницова А. Військова традиція Європи: Польща / Анна Вольницова. — 2016. — 14 квітня [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://azov.press/ukr/viyskova-tradiciya-vropi-pol-scha>.

15. Банчук О. А. Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / О. А. Банчук. — К.: Москаленко О.М., 2013. — 588 с.

16. Криштун І. Л. Міністерство оборони наполягає на створенні Військової поліції / І. Л. Криштун. — 2016. — 4 серпня [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://wz.lviv.ua/news/179875>.

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

18. Ричкова Т. Б. Військова поліція в Україні з'явиться до 2018 року / Т. Б. Ричкова. — 2016. — 11 квітня [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://qha.com.ua/ua/politika/viiskova-politsiya-v-ukraini-z-yavitsya-do-2018-roku/6566>.

19. Іноземні представники Військової поліції надають дорадчу допомогу особовому складу Військової служби правопорядку у Збройних Силах України з питань реформування. — 2016. — 5 травня [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.mil.gov.ua/news/2016/05/05>.

20. Досвід країн Європейського Союзу у сфері організації миротворчих операцій та забезпечення підтримання громадської безпеки у зоні їх проведення: семінар за міжнародною участю у Національній академії державного управління при Президентові України (11 листопада 2015 року) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://nationalsecurity.org.ua/2015/11/18/4024>.

21. Луценко Ю. Про причини погіршення ситуації зі станом злочинності та пропозиції щодо законодавчого забезпечення проведення реформи у правоохоронних ор-

ганах / Юрій Луценко. — 2016. — 22 вересня [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://blogs.pravda.com.ua/authors/lucenko/57e354f186267/>.

Котляренко А. П. Зарубежный опыт деятельности военной полиции и предпосылки её создания в Украине

Рассмотрен зарубежный опыт создания и деятельности военной полиции, её задачи, функции и полномочия в ведущих странах мира. Обосновывается необходимость и условия создания и эффективного функционирования военной полиции в Украине, которая бы соответствовала стандартам Североатлантического альянса. Обобщено ряд политических решений, что позволяют реализовать эту цель. Отмечена необходимость более тесного сотрудничества с представителями военных полиций государств-членов НАТО.

Ключевые слова: военная полиция, Военная служба правопорядка, конфликт, оружие, преступность, досудебное расследование.

Kotlyarenko A. P. The foreign experience of military police and preconditions of its implementation in Ukraine

The foreign experience of creation and acting of the military police, its objectives, functions and powers in the leading countries of the world are considered. The necessity and conditions of implementation and effective functioning of the military police in Ukraine, that would meet the standards of NATO, is justified. The political solutions to realize this goal are generalized. The need for closer cooperation with representatives of the Military Police of NATO states underlined.

Key words: military police, Military Law Enforcement Service, conflict, weapon, criminality, pre-trial investigation.

Стаття надійшла до друку 23 вересня 2016 р.

ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ МОРЯКА В УКРАЇНІ

У статті розглянуто дослідження елементів адміністративно-правового статусу моряка в Україні, теоретичне обґрунтування адміністративно-правової дієздатності моряка, систему елементів адміністративно-правового статусу моряка.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, правосуб'єктність, дієздатність, моряк, член екіпажу судна.



**Попов Олексій
Валерійович,**

асистент кафедри
морського та митного
права НУ «ОЮА»

Вступ

Норми Кодексу торговельного мореплавства України щодо екіпажу судна (р. 3) визначають значну роль адміністрування з впровадження адміністративно-правового статусу моряка в законодавстві України — з десяти статей цього розділу шість визначає специфіку впровадження їх правового статусу органами державної виконавчої влади зі спеціальним обсягом компетенції [1]. Наявна регламентація їх правового статусу нормами адміністративного законодавства України — значні за своїм обсягом елементи правового статусу моряка (члена екіпажу судна) — визначаються та затверджуються органами виконавчої влади.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями

Сутність проблеми полягає в тому, що не досліджено елементи адміністративно-правового статусу моряка. Дослідження спрямовано на виконання положень Конституції України, Конвенції ООН з морського права 1982 р., Кодексу торговельного мореплавства України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання цієї проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття;

В Україні проведено значну кількість дисертаційних досліджень адміністративно-правового статусу особи [2; 3; 4; 5; 6;].

В. М. Корецький відзначав значний вплив норм адміністративного права на впровадження правового статусу моряка [7, с. 302]. Дослідженню елементів правового статусу моряка приділялась увага такими авторами: Нефедов В. І., Істомін Ю. В., Науменко В. Ф., Бекашев Д. К., Номоконова О. М., Большакова О. Е. [8; 9; 10; 11; 12; 13; 14; 15;]. Розгляд змісту дисертаційних досліджень та авторефератів показує, що вони спрямовані на дослідження наступних елементів правового статусу моряка: умов праці моряка, міжнародно-правового регулювання, умов угод про працю для моряків — аспектів, що складають окремі елементи трудового статусу моряка. У Російській Федерації та колишньому СРСР (Істомін Ю. В., Бекашев Д. К., Номоконова О. Н.) було досліджено міжнародно-правовий трудовий статус моряка та особливості міжнародно-правового регулювання умов праці моряків, правове регулювання праці працівників морського транспорту СРСР та моряків торговельного флоту капіталістичних держав (Нефедов В. І., Науменко В. Ф.), деякі інші аспекти праці моряків.

Таким чином дослідження правового статусу особи — моряка набули значного обсягу, однак змісту адміністративно-правового статусу моряка з урахуванням специфічних рис його впровадження (адміністративної правосуб'єктності, її елемента — адміністративної дієздатності) не досліджувалось.

Формулювання цілей статті (постановка завдання).

Метою дослідження є адміністративно-правова дієздатність як елемент

адміністративної правосуб'єктності, і відповідно адміністративно-правового статусу моряка. Необхідно дослідити у змісті адміністративно-правового статусу моряка (члена екіпажу судна) саме адміністративно-правову дієздатність.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів

А. В. Міцкевич визначає що основним елементом правового статусу, явищем, що визначає право на реалізаційні процеси, є правосуб'єктність, яку поділяє на правоздатність, право дієздатність, правову деліктність, пов'язуючи ці елементи з динамікою впровадження правового статусу в конкретних правовідносинах. При цьому автор виділяє абстрактні права та обов'язки фізичної особи і делеговані конкретні права та обов'язки. На думку автора монографії, саме взаємоделеговані права та обов'язки і є основою реалізації конкретних правовідносин [16, с. 30–32]. Серед науковців, як зазначають О. І. Харітонова, О. М. Музичук, сутність поняття та категорії правового статусу та його елементів є предметом дискусій [17, с. 80–81; 18, с. 316–321]. А. С. Васильєв визначає в якості характеристики статусу суб'єктів адміністративного права адміністративу правосуб'єктність, яка включає два елементи: «...1) спосібність обладати правами и нести обязанности; 2) спосібність к самостоятельному осуществлению прав и обязанностей...» [19, с. 116]. О. І. Харітонова наполягає на існуванні адміністративної правосуб'єктності [17, с. 80–81]. Є. В. Додін визначає,

що суб'єкти адміністративного права розрізнені за характером та обсягом прав та обов'язків і наявність таких положень з метою їх реалізації мають ознаки адміністративної правосуб'єктності [20, с. 252]. Ю. П. Битяк вказує на те, що основні, спеціально-загальні та спеціально-адміністративні права та обов'язки, гарантії реалізації цих прав встановлюються обсягом та характером адміністративної правосуб'єктності [21, с. 47–48]. О. В. Тодощак визначив, що пов'язані елементи правового статусу — елементи проходження державної служби фізичною особою — індивідуальним суб'єктом, впливають на формування правового статусу індивідуальних суб'єктів та є невід'ємною частиною конкретних правовідносин в аспекті питань реалізації загального правового статусу особи, через елемент спеціальної дієздатності [22]. Необхідною ознакою набуття особою адміністративно-правового статусу є наявність у неї конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, які реалізуються цією особою як в адміністративних правовідносинах, так і поза ними. Д. П. Калаянов зазначав, що специфіка впровадження загальної правоздатності громадянина залежить у цілому від розпорядчо-виконавчої діяльності державних органів виконавчої влади з метою деталізації конкретних правовідносин [23, с. 77]. Підтвердженням цієї позиції з точки зору теорії права є позиція В. С. Нерсисянц, В. В. Дудченко, що деякі норми права є створеними для відтворення спеціального статусу суб'єктів права [24, с. 481; 25, с. 146]. Визначаючи елемент-

ний склад суб'єктів адміністративного права, Д. Н. Бахрах наполягає, що пріоритетним є характеристика індивідуальних суб'єктів, наділяючи при цьому суб'єктів загальною та спеціальною правосуб'єктністю [26, с. 25]. Елементи правового статусу, які характеризуються саме видом правовідносин, впливають на його суттєві характеристики — правоздатність, дієздатність, деліктоздатність [27, с. 190–200]. Окремі групи прав та обов'язків самостійно суб'єктами правовідносин не можуть бути реалізовані, оскільки для цього необхідна участь органа виконавчої влади. Крім того, необхідно наголосити, що зміст адміністративної-правової дієздатності в цьому сенсі стосовно конкретної категорії (моряків), не досліджено. Розглянемо нормативно-правові акти та деякі положення власних досліджень для обґрунтування позиції, яка підтверджує адміністративно-правову дієздатність як елемент статусу моряка. Конвенція Міжнародної Організації Праці «Про репатріацію моряків» № 23 (ратифіковано Україною в 1970 р.) (ст. 2) вказує, що в цілях цієї Конвенції наступні терміни будуть мати вказане значення: «моряк» означає будь-яку особу, що працює на борту будь-якого судна і записане в суднову роль [28, с. 88–90]. В українському законодавстві йдеться про цю категорію в підзаконному акті — Правилах визначення придатності за станом здоров'я осіб для роботи на судах [29]. У конвенції Міжнародної морської організації — Міжнародній конвенції про підготовку і дипломування моряків та несення вахти

1978 року\1995 року (STCW78/STCW Code-95\2011), ратифікованій Україною, визначено: «...Конвенція застосовується до моряків, які працюють на морських суднах, що мають право плавання під прапором Сторони,...». (ст. 3). У ній також визначено, що термін «адміністрація» означає Уряд сторони, під прапором якої судно має право плавання (ст. 2)» [30]. В Україні видача посвідчень особи моряка здійснюється капітанами морських торговельних портів відповідно до Інструкції згідно з Указом Президента України «Про посвідчення особи моряка» [31]. Автор статті звертає на це увагу в публікаціях за тематикою дослідження [32; 33; 34, с. 121–123; 35]. Кодексом торговельного мореплавства України визначені три категорії осіб, з яких формується «екіпаж судна» [1]. У Конвенції Міжнародної організації праці № 133 встановлено, що члени екіпажу — це відповідним чином кваліфіковані особи, що займають посаду на борту судна — Конвенцію ратифіковано Постановою ВР України № 3388-XII від 14.07.93 [36]. Такий підхід дає можливість зробити висновок: моряк — це особа, яка займає посаду на борту судна відповідно до його кваліфікації і під час роботи на борту судна входить до екіпажу судна. До того ж суб'єктивні права та обов'язки моряка (члену екіпажу судна) закріплені положеннями КТМ України:

1) мінімальний склад екіпажу, при якому допускається вихід судна в море, встановлюється центральним органом виконавчої влади в галузі транспорту (ст. 50);

2) до зайняття посад капітана та інших осіб командного складу допускаються особи, які мають відповідні звання, встановлені Положенням про звання осіб командного складу морських суден та порядок їх присвоєння, що затверджується Кабінетом Міністрів України (ст. 51);

3) висновок про придатність для роботи на судні за станом здоров'я робиться закладом центрального органу виконавчої влади в галузі охорони здоров'я відповідно до правил, встановлених цим органом (ст. 52);

4) статут служби на морських суднах затверджується центральним органом виконавчої влади в галузі транспорту (ст. 54);

5) якщо судновласник не може організувати репатріацію та оплатити витрати, ці обов'язки виконують уповноважені на те Кабінетом Міністрів України органи (ст. 55);

6) власник судна відповідно до затверджених центральним органом виконавчої влади правил забезпечує: 1) безпечні умови і режим праці на судні; 2) охорону здоров'я членів екіпажу та обладнання судна всіма необхідними для цього засобами та устаткуванням; 3) постачання продовольства і води в достатній кількості та належної якості; 4) належні суднові приміщення (ст. 57) [1].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі

Суб'єктивна адміністративна правосуб'єктність характеризує адміністративно-правовий статус моряка. Він реалізується через розпорядчо-виконавчу діяльність державних органів

виконавчої влади з метою деталізації конкретних правовідносин.

Поділяється на персоніфіковану адміністративно-правову: дієздатність, деліктоздатність та угодоздатність.

Основний елемент статусу моряка — це безумовно персоніфікована (індивідуальна) делегована адміністративно-правова дієздатність.

З практичної точки зору необхідно:

— затвердження Типового статуту служби на судах України (Міністерство інфраструктури України);

— прийняття Положення про репатріацію членів екіпажу суден (Кабінет Міністрів України).

Список використаних джерел:

1. Кодекс торговельного мореплавства України: станом на 01. 09. 2016 / Верховна Рада України — офіц. вид. — К. : Відомості Верховної Ради України — 1995. — № 47 — Ст. 349.
2. Додіна Є. Є. Адміністративно-правовий статус громадських організацій в Україні: автореф. дисер. на здобуття ступеня кандид. юридич. наук: спец. 12.00. 07. «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Є. Є. Додіна. — Одеса, 2002. — 21 с.
3. Коваль А. М. Статус пацієнта: адміністративно-правове регулювання: автореф. дисер. на здобуття ступеня кандид. юридич. наук: спец. 12.00. 07. «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Коваль А. М. — Ірпінь, 2011. — 20 с.
4. Сідор М. І. Правовий статус учасників бюджетного процесу: автореф. дисер. на здобуття ступеня кандид. юридич. наук: спец. 12.00. 07. «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Сідор М. І. — Одеса, 2011. — 21 с.
5. Дукова Н. М. Адміністративно-правовий статус митної варті: автореф. дисер. на здобуття ступеня кандид. юридич. наук: спец. 12.00. 07. «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Дукова Н. М. — Од, 2011. — 18 с.
6. Стець О. М. Адміністративно-правовий статус Головного управління державної служби України: автореф. дисер. на здобуття ступеня кандид. юридич. наук: спец. 12.00. 07. «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Стець О. М. — Одеса, 2011. — 19 с.
7. М. Корецький. К вопросу о разрешении трудовых конфликтов, возникающих на иностранных торговых судах / В. М. Корецький // Вестник советской юстиции. — 1929. — № 10(116). — С. 299–303.
8. Истомин Ю. В. Международная организация труда как орган международно-правового регулирования труда моряков: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. — відсутня / Истомин Ю. В. — Москва, 1966. — 19 с.
9. Большакова А. Е. Трудовой договор с членами экипажей морских судов (сравнительный анализ законодательства России и Украины): автореф. дис. на здобуття ступеня канд. юрид. наук: спец. 12. 00. 05. «Трудовое право; право социального обеспечения» / Большакова А. Е. — Москва, 2007. — 27с.
10. Нефедов В. И. Правовое регулирование труда плавсостава морского транспортного флота СССР: автореф. дис. на здобуття ступеня канд. юридич. наук: спец. — відсутня / Нефедов В. И. — Ленинград, 1965. — 20 с.
11. Наumenко В. Ф. Правовое регулирование труда моряков торгового флота капиталистических стран: автореф. дисс. на здобуття ступеня канд. юрид. наук: спец. 12. 00. 05. «Трудовое право;

право социального обеспечения» / Науменко В. Ф. — Москва, 1988. — 23 с.

12. Бекашев Д. К. Международно-правовое регулирование труда моряков: автореф. дисс. на здобуття ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.05. «Трудовое право; право социального обеспечения»: / Бекашев Д. К. — Москва, 2001. — 28 с.

13. Номоконова Е. Н. Особенности правового регулирования трудовых отношений моряков по международному и российскому праву: автореф. дисс. на здобуття ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.05. «Трудовое право; право социального обеспечения» / Е. Н. Номоконова — В-к., 2003. — 27 с.

14. Буценко С. В. Організаційно-правові засади укомплектування керівного складу судових екіпажів в Україні: автореф. дисер. на здобуття ступеня кандид. юрид. наук: спец. 12. 00. 07. «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Буценко С. В. — Харків, 2006 — 19 с.

15. Адміністративно-правове регулювання діяльності з посередництва у працевлаштуванні моряків за кордоном: автореф. дисер. на здобуття ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Денисова Г. О. — Одеса, 2016. — 23 с.

16. А. В. Мицкевич Субъекты советского права: [монография] / Мицкевич Алексей Валентинович/ — Москва : Госюриздат, 1962. — 213 с.

17. О. І. Харітонова Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії): [монографія]/ Олена Іванівна Харітонова/ — Одеса : Юридична література, 2004. — 328 с.

18. Музичук О. М. Уточнення сутності категорії «правовий статус» суб'єкта адміністративно-правових відносин та його елементного складу / Музичук О. М. // Форум права. — 2008. — № 1. — С. 316–321.

19. Васильев А. С. Административное право Украины / общая часть /: [учебное пособие] / Анатолий Семенович Васильев. — Харьков: Одиссей, 2001. — 288 с.

20. Додин Е. В. Сборник научных трудов / т. 1 кн. 1 /Евгений Васильевич Додин. — Одесса: Полиграф, 2006. — 372 с.

21. Адміністративне право України / [Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гарашук та інш.]; за ред. Ю. П. Битяк — Х. : Право, 2000 — 520 с.

22. Тодощак О. В. Служба в митних органах України (адміністративно-правовий і соціально-правовий аспекти): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Тодощак О. В. — Одеса, 2001. — 20 с.

23. Калаянов Д. П. Головні питання оптимізації адміністративних проваджень та охорони прав громадян / Дмитро Петрович Калаянов, Любов Василівна Калаянова // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ — 2004. — № 4. — С. 71–77.

24. Нерсисянц В. С. Общая теория права и государства [учебник] / Владик Сумбатович Нерсисянц / — Москва: Норма, 2002. — 552 с.

25. Общетеоретическая юриспруденция: учебный курс: [учебник] / [В. В. Дудченко, В. В. Завальнюк, А. Ф. Крижанівський та ін.]; под ред. Ю. Н. Оборотова — Од.: Феникс, 2011 — 436с.

26. Бахрах Д. Н. Административное право [краткие учебные курсы] / Демьян Николаевич Бахрах/ — Москва: Норма, 2000. — 288с.

27. Адміністративне право України. Академічний курс. [В. Б. Авер'янов, Н. В. Александрова, Я. В. Александрова та інш]; Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). — Т.1. — К. : Юридична думка, 2004. — 584 с.

28. Морские трудовые Конвенции и Рекомендации / конвенції міжнародної

організації праці / офіц. переклад / — Ж.: Международное бюро труда, 2001. — 280 с.

29. Про затвердження Правил визначення придатності за станом здоров'я осіб для роботи на судах: за станом на 01.09.2016 / Міністерство охорон здоров'я / наказ № 347. — офіц. вид. — К. Офіційний вісник України, 1997 р. — № 14 — Ст. 99.

30. Про приєднання України до Міжнародної конвенції про підготовку і дипломування моряків та несення вахти 1978 року: за станом на 01.09.2016 / Міжнародна Морська Організація, Верховна Рада України — офіц. вид. — К. Відомості Верховної Ради України, 1996 р. — № 50 — Ст. 284.

31. Положення про посвідчення особи моряка: за станом на 01.09.2016 / Президент України / указ / — офіц. вид. — Голос України, 1996 р. — № 108.

32. А. В. Попов Правовой статус граждан Украины — моряков / А. В. Попов // Актуальні проблеми політики — 2001 р. — Вип. 12. — С. 343–348.

33. А. В. Попов Особенности правового статуса моряков / А. В. Попов // Актуальні проблеми держави і права — 2002 — Вип. 16. — С. 374–377.

34. Правове життя сучасної України: матеріали Міжнар. наук. конф. проф.-викл. Складу (Одеса, 20–21 квітня 2012 р.) / Мін-освіти та науки України, Національний університет «Одеська юридична академія», Південний регіональний центр Національної академії правових наук України — Т. 2. — Од. Фенікс, 2012. — 496 с.

35. Попов О. В. Загальновизнані стандарти ММО та МОП з безпеки судноплавства — підстави впровадження спеціальної правосуб'єктності моряка в Україні / О. В. Попов // Митна справа. — 2012. — № 4. — Ч. 2. — С. 64–73.

36. Конвенція міжнародної організації праці № 133 «Про приміщення для екіпажу на борту суден»: за станом на 01.09.2016 / Міжнародна організація праці, Верховна рада України/конвенція/ — офіц. вид. — Зібрання чинних міжнародних договорів України, 2004 р. — № 4, Книга 1 — с. 395 Ст. 849.

Попов А. В. Содержание административно-правовой дееспособности моряка в Украине

Исследование элементов административно-правового статуса моряка в Украине. Теоретическое обоснование административно-правовой дееспособности моряка. Система элементов административно-правового статуса моряка.

Ключевые слова: административно-правовой статус, моряк, дееспособность, административно-правовая дееспособность, член экипажа судна, система элементов административно-правового статуса моряка.

Popov A. V. The content of the administrative and legal capacity sailor in Ukraine

The essence of the problem is that not investigated elements of administrative and legal status sailor. The research aims to implement the provisions of the Constitution of Ukraine, the UN Convention on the Law of the Sea in 1982, Merchant Shipping Code of Ukraine. Study of administrative and legal status of a person — a sailor gained a significant amount, but the content of administrative and legal status of the seafarer to the specific features of its implementation have not researched.

The study is the administrative and legal capacity, as part of the administrative and legal status sailor. It is necessary to examine the contents of the administrative and legal status of seaman (crew members).

The current regulation of their legal status rules of administrative law Ukraine — significant in scope the legal status seaman (crew member) — are determined and approved by the executive.

The elements of the administrative and legal status of seafarer are: Subjective administrative legal status characterizes sailor.

It is implemented through administrative and executive activities of government agencies for the purpose of detailing specific relationships.

The main element status sailor — is certainly personified the administrative and legal capacity.

Key words: administrative law, sailor, ability, legal capacity, status, crew members, a system of elements of administrative and legal status of the seafarer.

Стаття надійшла до друку 1 листопада 2016 р.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ПРОЦЕДУРИ ЩОДО ВІЯВЛЕННЯ ТА УСУНЕННЯ ПРИЧИН ПОРУШЕННЯ ПРАВ НАУКОВО-ПЕДАГОГІЧНИХ ПРАЦІВНИКІВ У КОЛЕДЖАХ

Стаття присвячена дослідженню інституту адміністративно-правових процедур щодо виявлення та усунення причин порушення прав науково-педагогічних працівників у коледжах. Приділяється увага їх видовій класифікації, з якої пропонуються авторські пропозиції щодо доповнення такої з огляду на особливий статус коледжів. Акцентовується увага на проблемах щодо заповнення прогалин та їх ідентифікації з цієї проблематики.

Ключові слова: адміністративно-правові процедури, суб'єкти адміністративного права, адміністративно-правове регулювання діяльності коледжів, науково-педагогічні працівники.

**Губанова Тамара
Олександрівна,**

кандидат юридичних наук,
директор Приватного
вищого навчального
закладу
«Фінансово-правовий
коледж»

Належне адміністративно-правове регулювання вищих навчальних закладів, у тому числі й коледжів, повинно стосуватися питань щодо процедури з виявлення та усунення причин порушення прав науково-педагогічних працівників. Адже інакше забезпечити та збалансувати якість освітніх послуг, як і створити умови для виконання трудових обов'язків чи то ведення адміністративно-господарської діяльності, буде неможливим. Відтак наскільки будуть завчасними заходи й механізми з їх виявлення та усунення, настільки і поставатиме питання про ефективне адміністративно-правове регулювання діяльності коледжів.

Проблемними питаннями адміністративно-правового регулювання та адміністративної процедури переймалися чимало дослідників, серед яких можливо виділити О. С. Беркутову [2], Н. В. Галіцину [6, с. 54–59], О. С. Лагоду [12], М. В. Силайчова [17], В. Ю. Машука [14, с. 60–67] тощо. Деяким аспектам цієї проблематики було приділено часткову увагу і нами [7, с. 89–93; 9, с. 112–117; 10, с. 105–109]. Проте стан наукових доробок, попри свій ґрунтовний аналіз та розробленість проблематики в тій чи іншій сфері, на жаль, не відображають розгорнутої палітри особливостей адміністративно-правових процедур щодо

виявлення та усунення причин порушення прав науково-педагогічних працівників у коледжах, що є неприпустимим. А відтак питання потребує додаткового з'ясування.

Тому, метою цього дослідження є з'ясування адміністративно-правових процедур щодо виявлення та усунення причин порушення прав науково-педагогічних працівників у коледжах та їх видової класифікації. Вирішення цього питання надасть можливість ефективно здійснювати адміністративно-правові засади організації діяльності вищих навчальних закладів початкового та першого ступеня освіти.

За етимологією слово «виявлення» — «.. дія за значенням виявити...» [4], яку ще пов'язують із певним процесом, до прикладу, йдеться про таку можливість, яка пов'язана «...виявлення помилок в...» чомусь, та стосується дії, що спрямованої на контроль цілісності даних ..., відтворенні інформації або при її передачі по лініях зв'язку. Виправлення помилок (корекція помилок) — процедура відновлення ... [5]. А слово «усунення» — «... дія за значенням усунути...» [19]. Утім, як «виявлення» так і «усунення» як певна діяльність генетично пов'язана з метою процесу — встановлення певного об'єкта, а точніше — «причиною», її ідентифікації, віднайдення та нівелювання.

Тому, коли питання процесу виявлення та усунення стосується безпосередньо прав науково-педагогічних працівників у коледжах у порядку адміністративно-правового регулювання, то проблематика очевидно охоплюється сферою дії процедур,

у межах адміністративного права, його предмета та методу. Тут, предметно слід сфокусувати погляд і на змісті інститутів «виявлення» та «усунення», що надасть можливість врахувати специфіку правосуб'єктності самих коледжів як самостійних суб'єктів адміністративного права. Адже від змісту тієї чи іншої процедури якраз і залежатиме ефективність забезпечення дотримання прав науково-педагогічних працівників, а відтак і чіткіше окреслиться правовий режим адміністративно-правового регулювання зазначених навчальних закладів.

Так, відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 28 Закону України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 р. № 1556-VII (*надалі — Закону від 01.07.2014 р. № 1556-VII*), **коледж** — галузевий вищий навчальний заклад або структурний підрозділ університету, академії чи інституту, що провадить освітню діяльність, пов'язану із здобуттям ступенів молодшого бакалавра та/або бакалавра, проводить прикладні наукові дослідження [16].

Вважається, що вся сфера адміністративно-процедурних відносин складається з взаємопов'язаних, доповнених, але самостійних однорідних відносин, які прийнято визначати як адміністративні провадження або адміністративні процедури. Класифікація ж адміністративних процедур може бути здійснена за такими критеріями: 1) за функціональним призначенням (залежно від виду (спрямованості) діяльності публічної адміністрації); 2) за наявністю чи відсутністю спору у відносинах між адміністративним органом та приватною

особою; 3) за суб'єктами ініціативи; 4) за ступенем обмеження прав приватних осіб; 5) за порядком здійснення адміністративної процедури; 6) залежно від предмета діяльності публічної адміністрації (від мети, яка досягається застосуванням адміністративної процедури) [6, с. 54]. Проте, як видається, цього не достатньо в тих випадках, коли питання стосується процедури виявлення та усунення причин порушення прав науково-педагогічних працівників у коледжах. Тому класифікація адміністративних процедур може мати особливий, специфічний характер. Оскільки в межах здійснення адміністративно-правового регулювання відносин можуть мати місце специфічні умови в забезпеченні прав науково-педагогічних працівників на відміну від інших типів вищих навчальних закладів. Таким чином, йтиметься про внутрішні правовідносини, які виникають, змінюються та припиняються між коледжем, як окремим суб'єктом адміністративного права, та органами управління вищого навчального закладу, його структурними підрозділами, як і науково-педагогічними працівниками.

У науці адміністративного права виділяються такі адміністративні процедури: про адміністративні правопорушення (які розглядаються в адміністративному, а не в судовому порядку); процедури про адміністративні оскарження; нормотворчі процедури; дозвільні процедури; реєстраційні процедури; контрольні процедури; атестаційні процедури; контрольно-наглядові процедури тощо [18, с. 266–267]. Втім, В. Ю. Машук на

підставі аналізу окремих із таких видів адміністративних процедур приходить до висновку, що такі можуть бути диференційовані за такими основними критеріями: характер адміністративної справи (наявність конфлікту); спрямування діяльності адміністративних органів; суб'єкти ініціативи адміністративно-процедурних відносин; характер наслідків для суб'єкта адміністративних правовідносин; порядок здійснення адміністративної процедури (у контексті рівня урегульованості); функціональне призначення адміністративної процедури [14, с. 65–66]. Але в рамках адміністративно-правового регулювання діяльності коледжів, на нашу думку, слід брати до уваги таку сферу специфіки коледжів, яка стосується (а) кадрового забезпечення в організації їх діяльності [8, с. 78–84]; (б) матеріального забезпечення [9, с. 112–117] працівників та закладу; (в) методичного забезпечення; (г) організації навчального процесу; (д) організації зовнішньо-організаційних відносин тощо. Зазначені аспекти і будуть предметно фокусувати сферу причин та умов, що можуть мати місце при порушенні прав науково-педагогічних працівників.

Звісно, такі процеси не можуть відбуватися без врахування певних основоположних принципів, що визначають діяльність вищих навчальних закладів та надання ними освітніх послуг у контексті публічних відносин, а відтак адміністративно-правового регулювання.

Тому слід враховувати, що відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 32 Закону від 01.07.2014 р. № 1556-VII якраз

визначається принцип «...розмежування прав, повноважень і відповідальності засновника (засновників), державних органів та органів місцевого самоврядування, до сфери управління яких належить вищий навчальний заклад, органів управління вищого навчального закладу та його структурних підрозділів...». Це надає можливість вказати на межі повноважень, порядок та спосіб втручання задля виявлення причин та умов, що можуть мати місце при порушенні прав науково-педагогічних працівників у коледжах.

Доречною також є думка І. І. Литвин у тому, що необхідно виділяти спеціальні принципи надання освітніх послуг, серед яких особливу увагу слід звернути на так званий «принцип компетентно-орієнтованого підходу надання освітніх послуг». Зміст цього принципу, на думку дослідниці, полягає в тому, що навчальний процес повинен бути зорієнтований на створення умов для особи в набутті нею необхідної компетентності через здобуття знань, умінь і навичок, яка буде потрібна особі для того, щоб бути активним учасником суспільних відносин [13, с. 52–54]. Але тут йдеться про споживача послуг, а не про суб'єкта надання, і тим більше, суб'єкта відновлення. Тому, за аналогією, слід мати на увазі якраз компетентність адміністративного персоналу з формування навчальних планів, програм, забезпечення їхньої узгодженості, оптимізації, пропорційності тощо.

До прикладу, деякі експерти вважають, що ті чи інші обставини можуть мати місце та порушувати права

науково-педагогічних працівників, за таких практичних умов, коли за наявності відсутності відповідних методик, належного адміністративно-правового регулювання тощо: «...у навчальному навантаженні не враховуються години консультацій; консультації обчислюються за мінімальним нормативом для денної форми навчання за всіма формами навчання; у навантаженні викладачів не враховується участь у роботі комісії із захисту курсових робіт; усні екзамени обраховуються на групу, а не на одного студента, при проведенні письмових екзаменів не враховується час на перевірку робіт...» [15]. Тобто, йдеться про певні форми тих правових конфліктів, які торкаються різних сфер адміністративно-правового регулювання, а тому правовідносини будуть очевидно охоплюватися специфічним суб'єктивним змістом (правами та обов'язками щодо потреби впливу на виниклу конфліктну ситуацію; об'єктів правовідносин; різного рівня суб'єктів тощо). За певними ознаками, цей конфлікт у теорії адміністративного права може визначатися як «внутрішньоспрямований» та «зовнішньоспрямований» [11, с. 100].

С. В. Бобровник, досліджуючи питання компромісу й конфлікту в праві, справедливо відмічає, що умови наявності конфлікту та компромісу завжди відзначаються соціальним зв'язком між трьома і більше особами і тому може мати приватно-публічний характер. Причому, публічна влада, на думку вченої, у різних сферах буття соціуму здійснюється по-різному. Це також дає підстави вважати, що межі конфлікту мають

принципове значення для визначення їх рівня. У разі, якщо конфлікт і компроміс не виходить за межі групової діяльності та не зачіпають інтересів інших груп, класів, об'єднань або окремої особистості й держави в цілому, то вони здійснюються в однорідному соціумі та не мають публічно-правового характеру. А якщо конфлікт і компроміс зачіпають різноманітні за походженням соціальні групи, окремих індивідів та держави в цілому, то вони здійснюються в соціально-неоднорідному суспільстві й мають публічно-правовий характер, тобто виходять за межі публічно-правової діяльності [3, с. 85, 86, 87]. Таким чином, у контексті потенційної можливості порушення прав науково-педагогічних працівників ми повинні враховувати не тільки сферу публічності та приватності, але й специфіку предмету правового регулювання адміністративно-правових відносин. Це допоможе відмежувати та конкретизувати специфіку та інструменти для правового регулювання питань виявлення та усунення причин порушення прав науково-педагогічних працівників у коледжах у межах адміністративної галузі права. А відтак — ефективною можливістю впливу на виниклі правовідносини методом правового регулювання.

Тут, відмітимо, якщо предмет правового регулювання адміністративних правовідносин стосується *адміністративного права, включає суспільні відносини, що виникають у зв'язку зі здійсненням недержавними суб'єктами делегованих їм повноважень виконавчої влади* [1, с. 24], то, **метод** адміністративного права

базується на відносинах субординації між учасниками суспільних відносин, а це є ознакою так званого імперативного методу регулювання (або методу владних приписів) [1, с. 27]. Отже, сфера вирішення конфлікту, який стосується діяльності коледжів із надання ними освітніх послуг, що призвели до порушення прав науково-педагогічних працівників, повинна насамперед охоплюватися предметом та методом правового регулювання адміністративного права. Це надасть можливість у позасудовому порядку чи іншими адміністративними процедурами оперативно впливати на забезпечення дотримання прав науково-педагогічних працівників, чи то їх відновлення в адміністративний спосіб.

Слід також дослухатися і до думки тих дослідників, які вважають, що в подібних ситуаціях вкрай важливо, щоб не погіршувати становище осіб, як і одночасно не паралізувати в порядку виявлення та усунення причин порушення права, ... діяльність адміністративних органів надмірною зарегульованістю (формалізацією) відносин між ними. Адже сьогодні ця дискусія практично звелася до питання, у яких випадках може бути застосований так званий «спрощений порядок провадження», а коли загальний ... [6, с. 58]. На нашу думку, це слід пов'язувати з недосконалістю чинного законодавства [7, с. 89–93].

Разом з тим, такі обставини надають можливість вести мову про певні види адміністративно-правових процедур у цій сфері (контексті), адже такі повинні мати на меті своєчасно виявляти та усувати при-

чини порушення прав науково-педагогічних працівників у коледжах у різних напрямках адміністративно-правового регулювання діяльності коледжів.

Отож, О. С. Лагода досліджувану категорію адміністративної процедури та практики застосування пропонує розуміти як встановлений законом порядок розгляду та вирішення індивідуальних справ органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, який закінчується прийняттям адміністративного акта або укладанням адміністративного договору [12, с. 9]. За таких обставин стає зрозумілим, що і у випадку адміністративно-правових процедур щодо виявлення та усунення причин порушення прав науково-педагогічних працівників у коледжах такі теж повинні бути не тільки виписані законодавчо, але й мати можливість бути реалізованими, власне — повинні бути здійснені, до прикладу, шляхом прийняття адміністративного акта щодо причин порушення прав та процедури їх усунення тощо.

Важливо зазначити, що традиційно, організаційні процедури, що здійснюються в межах публічної адміністрації, містять у собі: 1) внутрішньоорганізаційні процедури (підготовка актів управління, діловодство); 2) процедури щодо взаємовідносин із підлеглими організаціями; 3) процедури щодо взаємовідносин з іншими органами влади (т. з. зовнішні). Ця група процедур отримала назву «організаційні», тому що їхнє основне призначення — організація управління, можливість здійснення процедур з першої групи [6, с. 55].

Висновки. За таких обставин, з урахуванням особливостей вищевикладеного, ми можемо виділити *інститут виявлення та інститут усунення* порушених прав науково-педагогічних працівників, де кожен із таких повинен у своєму змісті передбачати відповідну процедуру в законний спосіб.

У рамках визначення їх видів ми можливо виділяти: *залежно від специфіки коледжу*: для гуманітарних вузів; для технічних вузів. У рамках здійснення процедури щодо виявлення причин та умов порушення прав науково-педагогічних працівників: *на ті, що виявляються через адміністративно-правову процедуру контролю у сфері організації, забезпечення, розподілу прав та обов'язків*; та ті, що стосуються *заходів оптимізації адміністративно-правової та методологічної діяльності* тощо.

У межах ідентифікації конфлікту та оцінки на предмет його локалізації: *ті, які можуть вирішуватись адміністративно-правовим шляхом*; і, які не можуть бути усунені в межах внутрішньої діяльності коледжу — тобто, *ті, які оцінюються за зовнішнім критерієм*.

Таким чином, під поняттям *адміністративно-правової процедури щодо виявлення та усунення причин порушення прав науково-педагогічних працівників у коледжах* слід розуміти законодавчо встановлений порядок дій, що здійснюються коледжем як особливим суб'єктом під час реалізації ним своїх повноважень з адміністративно-правового управління навчальним закладом, при виникненні особливих обставин, що спонукають

до механізму виявлення та усунення причин та умов порушення прав науково-педагогічних працівників. На відміну від інших адміністративних процедур, суттю такої процедури є факт отримання адміністрацією або органом управління підтвердження порушення права, що допустилося внаслідок здійснення повноважень з управління навчальним закладом.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. — К. : Юрінком Інтер, 2007. — 544 с.
2. Беркутова О. С. Административно-процедурные производства в сфере исполнительной власти. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Беркутова О. С. — М., 2005. — 205 с.
3. Бобровник С. В. Компромiс i конфлікт у праві: антрополого-комунікативний підхід до аналізу: Монографія. — К. : Вид-во «Юридична думка», 2011. — 384 с.
4. Виявити — це: Словник української мови: в 11 томах. — Том 1, 1970. — Стор. 547. / [Електронний ресурс]. — URL: <http://sum.in.ua/s/vyjavlennja>.
5. Виявлення та виправлення помилок — тлумачення термінів.: матеріал із Вікіпедії. / [Електронний ресурс]. — URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%92%D0%B8%D1%8F%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F_%D1%82%D0%B0_%D0%B2%D0%B8%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F_%D0%BF%D0%BE%D0%BC%D0%B8%D0%BB%D0%BE%D0%BA.
6. Галіцина Н. В. Класифікаційний розподіл адміністративних процедур / Н. В. Галіцина // Класифікаційний розподіл адміністративних процедур. — Вісник Запорізького національного університету. — 2010. — С. 54–59.
7. Губанова Т. О. Недоліки нормативно-правового регулювання функціонування коледжів України та напрямки їх усунення / Т. О. Губанова // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». — 2015. — № 33-2. — Т. 1. — С. 89–93.
8. Губанова Т. О. Роль та значення кадрового забезпечення в організації діяльності коледжів в Україні та Сполучених Штатах Америки: порівняльно-правове дослідження / Т. О. Губанова // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. — 2016. — №4. — С. 78–84.
9. Губанова Т. О. Адміністративно-правове регулювання матеріального забезпечення коледжів в Україні та Сполучених Штатах Америки / Т. О. Губанова // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». — 2016. — № 39. — Т. 2. — С. 112–117.
10. Губанова Т. О. Адміністративно-правове регулювання зовнішньо-організаційних засад діяльності коледжів в Україні / Т. О. Губанова // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». — 2015. — № 34-2. — Т. 1. — С. 105–109.
11. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Аверянова. — К. : Факт, 2003. — 384 с.
12. Лагода О. С. Адміністративна процедура і практика застосування: автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец.12.00.07. «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. С. Лагода. — Ірпінь, 2007 — 21 с.
13. Литвин І. І. Принципи надання освітніх послуг в Україні // Visegrad journal on human rights. — № 4/2. — 2015. — С. 52–54.

14. Машук В. Ю. Види адміністративних процедур: критерії класифікації [Текст] / В. Ю. Машук // Адміністративне право і процес. — № 1 (7). — 2014. — С. 60–67.

15. Порухнення прав науково-педагогічних працівників при визначенні або зміні навантаження: / [Електронний ресурс]. — URL: <http://ogos.com.ua/obshhestvo/porushennya-prav-naukovo-pedagogichnix-pracivnikov-pri-viznachenni-abo-zmini-navantazheniya.html>.

16. Про вищу освіту: Верховна Рада України; Закон від 01.07.2014 р. № 1556-VII / [Електронний ресурс]. — Офіційний веб-портал Верховної Ради України. —

URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1556-18/page2>.

17. Силайчев М. В. Правовая теория и практика административной процедуры: дис. ... на соискание ученой степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.14 / Силайчев Михаил Валерьевич; Моск. гос. юрид. акад. — М., 2009. — 218 с.

18. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посіб. / С. Г. Стеценко. — К.: Атіка. 2008. — 624 с.

19. Усунути — це: Словник української мови: в 11 томах. — Том 1, 1970. — Стр. 547. / [Електронний ресурс]. — URL: <http://sum.in.ua/s/usunennja>.

Губанова Т. А. Административно-правовые процедуры по выявлению и устранению причин нарушения прав научно-педагогических работников в колледжах

Статья посвящена исследованию института административно-правовых процедур по выявлению и устранению причин нарушения прав научно-педагогических работников в колледжах. Уделяется внимание их видовой классификации, с которой предлагаются авторские предложения по дополнению такой, учитывая особый статус колледжей. Акцентируется внимание на проблемах по заполнению пробелов и их идентификации по данной проблематике.

Ключевые слова: административно-правовые процедуры, субъекты административного права, административно-правовое регулирование деятельности колледжей, научно-педагогические работники.

Hubanova T. O. Administrative and legal procedures of discovering and eliminating the reasons of violating the rights of research- and pedagogical workers in colleges

The article is dedicated to the investigation of the institute of administrative and legal procedures of discovering and eliminating the reasons of violating the rights of research- and pedagogical workers in colleges. Particular attention is paid to their typology, the author's proposed suggestions relating to improvement of the discussed classifications, taking into account peculiarities of the status of colleges. Special attention has been paid to the issues of gray areas filling and identification of this issue.

Key words: administrative and legal procedures, subjects of administrative law, administrative and legal control over the activity of colleges, research- and pedagogical workers.

Стаття надійшла до друку 31 жовтня 2016 р.

ДОКТРИНАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

У статті автор здійснює порівняльно-правовий аналіз доктрин адміністративно-правових спорів у країнах з проголошеними демократичними режимами, оцінку суті й природи адміністративно-правових спорів, досліджує теорії адміністративно-правового спорів у зарубіжних країнах, а також аналізує розвиток інституту адміністративної юстиції.

Ключові слова: адміністративно-правовий спір, адміністративне право, адміністративна юстиція, публічні права, адміністративний суд, позовна заява, державне управління.

**Явдокименко
Дмитро
Миколайович,**

*аспірант
Класичного
приватного
університету*

Вступ. Вітчизняна адміністративно-правова наука і практика, хоча і мають значну своєрідність, але запозичували і запозичують ті або інші досягнення іноземних правових теорій і правових систем. Перехід України до цивілізованих стандартів владних взаємовідносин, включення у вітчизняне право загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права примушують не лише здійснювати порівняльно-правовий аналіз адміністративно-правових явищ, але й з'ясувати їх генезу стосовно конкретно-історичних умов. Це вкрай важливо у зв'язку з тим, що зарубіжні концепції адміністративно-правових спорів пройшли у своєму розвитку набагато більший шлях порівняно з теоріями, що складаються у вітчизняній адміністративно-правовій науці. Адміністративно-правові спори несуть у собі зміст, багато в чому залежний від форми правління, форми державного устрою, політичного режиму кожної конкретної країни, а також від менталітету її населення.

Постановка завдання. Дослідити доктринальні підходи адміністративно-правових спорів у зарубіжних країнах.

Результати. Проблематиці адміністративно-правових спорів приділяли увагу у своїх працях такі науковці, як: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, К. В. Бортняк, І. П. Голосніченко,

І. С. Гриценко, Е. Ф. Демський, Є. В. Додін, С. В. Ківалов, І. Б. Коліушко, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, Р. О. Куйбіда, Д. В. Ліпський, Р. С. Мельник, А. О. Монаєнко, М. І. Смокович, Ю. М. Старілов, В. С. Стефанюк, М. М. Тищенко та ін.

Порівняльно-правова оцінка суті й природи адміністративно-правових спорів може бути проведена лише шляхом аналізу вказаного адміністративно-правового явища в рамках континентальної (романо-германської), англосакської (англо-саксонської) і змішаних правових систем (скандинавське право, релігійні правові системи, звичайне африканське, південно-східне азійське право) з урахуванням конкретно-історичних умов цієї держави.

Слід визнати, що на відміну від України для деяких країн англосакської правової системи або країн, що тяжіють до неї, характерний дуже сильний вплив тієї або іншої доктрини не стільки на розвиток чинного законодавства, скільки на правозастосовну, включаючи судово-прецедентну практику, що примушує шукати вирішення проблеми не в тлумаченні нормативно-правових актів законодавчого органу влади, а в тій теорії, яка покладена в основу прийняття судом рішення з конкретного адміністративно-правового спору. Різноманіття правових систем сучасності примушує поставити питання про те, чи необхідно давати порівняльно-правовий аналіз правового регулювання адміністративно-правових спорів у всіх системах? З точки зору суто наукового аналізу — безумовно, а з точки зору втілення науко-

вих досягнень у законодавчу й правозастосовну практику — навряд чи. Тому є, на наш погляд, декілька причин. По-перше, у цій статті не проводиться порівняльно-правовий аналіз із релігійними правовими системами (мусульманським, іудейським, канонічним правом). По-друге, ефективність порівняльно-правового аналізу багато в чому залежить від того, на якому рівні розвитку економічних відносин, державних і суспільних інститутів знаходяться держави, правові системи яких беруться для порівняльно-правового аналізу. Для цілей удосконалення інститутів захисту публічних прав, свобод, законних інтересів найбільш природним виглядає порівняльний аналіз теорій адміністративно-правового спору тих країн, де існують більш-менш тривалі традиції демократичного режиму.

Таким чином, ми в основному зосередимося на порівняльно-правовому аналізі доктрин адміністративно-правових спорів у країнах з проголошеними демократичними режимами.

Відправною точкою слід вважати характеристику адміністративного права зарубіжних країн, у рамках якого розвивається теорія адміністративно-правового спору. Проте деякі правові доктрини розділяють адміністративне право і право адміністративного спору. Зокрема, Рене Шапю, обґрунтовувавши концепцію права адміністративних спорів, вказує на те, що у Франції адміністративне право і право адміністративних спорів сумісні лише за низкою елементів, відмічаючи при цьому, що вивчати режим адміністративних спорів — це означає вивчати не основні правила,

але структури і процедури, що належать до юрисдикції інституту адміністративної юстиції, а так само як і погоджувальні процедури, і третейське судівництво [16, с. 7]. Стосовно трактування поняття «Основні правила» Рене Шапю використовує і термін «*droit substantiel*» — основне право. У французькій науці адміністративного права інтерес до теорії і практики вирішення адміністративних спорів досить стабільний. Французька система регламентації адміністративних спорів відрізняється оригінальністю. Так, зокрема, Р. Шапю пише, що оригінальність французької системи, діючої для всіх однаково, робить французьку адміністративну юрисдикцію унікальною. Багато в чому це пояснюється особливостями еволюції адміністративного права Франції [16, с. 8].

Конструкція французької правової системи базується на класичній ліберальній концепції XVIII століття, висуненої в боротьбі проти аристократії колишнього режиму. Для сучасної французької системи органів державного управління характерні традиційно сильна централізація і наявність автономних адміністративних судів, що відіграли вирішальну роль у формуванні норм адміністративного права.

Адміністративні суди у Франції не завжди виступали фактором, що урівноважує сильну централізовану владу. Сама виконавча влада не на всіх історичних етапах свого розвитку показала себе як сильна і централізована: досить згадати безпорадність французької виконавчої влади в період Другої Світової війни, а

також у період розпаду французької колоніальної системи. Дійсну силу французька виконавча влада отримала лише в період правління Шарля де Голля, з реформами якого і його послідовників пов'язана нині існуюча адміністративно-правова система. Теза про сильну державу, що вторгається в усі сфери життя, — це один з основних у поглядах засновника П'ятої республіки, а питання про державні інститути з домінуючою роллю глави держави — найбільш важливий в його ідеї зміцнення держави. Особливості взаємодії між законодавчою і виконавчою гілками влади у Франції разом з необхідністю реалізації ефективної системи вирішення адміністративних спорів створили на тому історичному етапі об'єктивні умови для формування системи судів адміністративної юстиції, відокремленої від судів загальної юрисдикції. Вирішення публічно-правових спорів між громадянами й органами державного управління або між самими цими органами та установами — основна мета французької адміністративної юстиції.

Розвиток теоретичних основ про адміністративно-правові спори у Франції багато в чому пов'язаний з етапами розвитку нормативно-правових актів, якими регламентувалося вирішення цих спорів: декрет від 11 червня 1806 року — створення комісій із спорів; закон від 14 травня 1872 року — створення виборчої юстиції; 30 червня 1963 року — реформа Державної Ради; закон від 31 грудня 1987 року, яким були реформовані адміністративні суди.

Слід зазначити, що роботи, які заклали фундамент теорії адміністративно-правових спорів і адміністративної юстиції, були зроблені лише в першій половині XX століття. Сучасний розвиток науки адміністративного права у Франції представлений трьома напрямками: структурно-інституціональним; соціологічним і соціально-психологічним; організаційним. Організаційний напрям отримав достатній розвиток у сучасній теорії «new public management», основи якої були закладені в роботі М. Масенета «Нове управління суспільними справами. За державу без бюрократії», виданої в 1975 році.

Теорія адміністративно-правового спору отримала свій розвиток у рамках соціологічно-логічного напрямку. Вивчення адміністративної юстиції з соціологічних позицій дозволило проаналізувати низку явищ, які при використанні юридичних методів залишилися б непоміченими: соціальне положення скажників; то, які дії адміністративних органів найчастіше оспорується в адміністративному трибуналі, типологія спорів і правопорушень, тривалість процесу.

Ж. Ведель фактично ототожнює адміністративну юстицію у вузькому сенсі із сукупністю адміністративних спорів [4, с. 59]. У своїх дослідженнях Ж. Ведель підкреслює, що в адміністративному праві, на відміну від інших галузей права, норми, що відносяться до адміністративного права, невід'ємні від норм, що регулюють порядок вирішення спорів. Це пояснюється передусім тим, що саме правило, що породжує адміністративне право, тобто розділення адмі-

ністративної і судової влади, є правилом процесуальним (*de contentieux*), а також тим, що більшість принципів адміністративного права встановлена суддею і, отже, пов'язані з умовами, у яких відбувалося оскарження і прийняття рішення [4, с. 65]. Одним із найбільш відомих французьких авторів, що систематизував адміністративні спори, слід вважати Едуарда Лаферрієра, який класифікував адміністративні спори наступним чином [1, с. 44]: 1) спори повної (загальної) юрисдикції; 2) анулюючі спори (судова влада має обмежені повноваження у визнанні незаконними нормативно-правових актів адміністрації); 3) інтерпретаційні спори (спори про тлумачення); 4) репресійні спори, які Лаферрієр ідентифікує з режимом забезпечення відповідальності за правопорушення.

Р. Шапю, у свою чергу, виділяючи «об'єктивні спори» і «суб'єктивні спори», заявляє, що в цьому якраз і полягає відмінність точок зору на сутність і обсяг судової влади в протилежність іншим органам влади, які існували в XX столітті. Об'єктивні та суб'єктивні спори ґрунтуються на розгляді по суті поставленого питання суддею, за заявою, яка знаходиться в нього. У рамках «синтетичної точки зору» виділяються: спори за заявами і скаргами; позовні судові спори [16, с. 55]. Характерною рисою французької доктрини виступає також великий обсяг адміністративного контролю за органами місцевого самоврядування, тобто, скажниками можуть виступати не лише самі органи місцевого самоврядування, але й держава по відношенню до актів органів

місцевого самоврядування, включаючи акти представницьких органів, відміна яких можлива тільки через адміністративний суд.

На відміну від французької, англосаксонська правова доктрина не вважає, що судова процедура є кращим способом вирішення конфліктних ситуацій, відповідно, більшість спорів вирішуються поза судом і судовою системою. Крістофер Осаке вказує на розвиток англійського адміністративного права лише після 1914 року [13, с. 203]. Англосаксонська система ігнорує автономію адміністративного законодавства. Сильний вплив традицій загального права (*common law*) характеризує діяльність судів по вирішенню адміністративних спорів як таку, що не виходить за рамки права, бо загальноновизнаним є політичне верховенство парламенту. Монархічна форма правління у Великобританії довгий час накладала свій відбиток на розвиток юридичної доктрини. Зокрема, феодальна концепція, відповідно до якої до Корони взагалі не міг бути заявлений судовий позов, стала основною нормою права. З часом під впливом судів Корона і органи, за якими вона стоїть, стали виступати суб'єктами спорів, але адміністративні спори як такі довгий час не виділялися. Взагалі, як вважав свого часу Д. Гарнер, державна адміністрація має бути підпорядкована режиму загального права, що не дозволяло аж до XX століття розвиватися теорії адміністративно-правового спору, як і теорії адміністративного права взагалі [5, с. 186]. Досить сказати, що першою роботою про англійське адміністративне право була праця

Ф. Порта «Адміністративне право», що була видана лише в 1929 році [3, с. 5]. Твердження Д. Гарнера про те, що не лише жодна людина не стоїть над законом, але і кожна людина будь-якого положення і у будь-якому стані є суб'єктом загальних законів королівства і підлягає юрисдикції звичайних судів, викликало критику з боку Айвора Дженнінгса в його роботі «Закон і конституція», де він критикує Д. Гарнера за недооцінку англійського адміністративного права. Подібна критика англійських загальних судів за вузьке трактування положень і норм англійського законодавства всупереч явно вираженій волі Парламенту призводять до формування судових трибуналів як органів адміністративної юстиції. Ці обставини дозволили свого часу деяким авторам говорити про те, що адміністративні трибунали для Великобританії — явище нове і частково нетипове.

У США, як державі, де сформувалося «американізоване» англійське загальне право, історично розвивався дещо інший підхід до розуміння ролі судів у вирішенні адміністративних спорів. На доктрину державного управління сильний вплив здійснює біхейвіоралізм (теорія «політичної юриспруденції») і її модернізовані варіанти. Але для розуміння теорії адміністративно-правового спору значний інтерес представляє і теорія соціального інтересу Р. Паунда, який розглядає суди як інститути, що мають функцію соціального контролю, що збалансувала конфліктуючі соціальні інтереси шляхом компромісу або вибору між цими інтересами [6, с. 95–96].

У США раніше, ніж у Великобританії, до адміністративних спорів почав застосовуватися не режим загального права, а законодавче регулювання (Федеральний закон про адміністративну процедуру 1946 року). Також раніше в США склалася система квазісудових органів, що розглядають адміністративні спори. Практика широкого розповсюдження квазісудового вирішення адміністративних спорів обґрунтовується американськими теоретиками, наприклад М. Д. Фаркошем, тим, що рішення публічної адміністрації не остаточні і можуть бути переглянуті судом за скаргою зацікавленої особи [10, с. 94]. Зміст адміністративно-правового спору складають прийняті органами виконавчої влади рішення (адміністративні акти), дії чи бездіяльність. Суб'єктами таких спорів можуть виступати будь-які особи, яким заповдіяний збиток адміністративним органом влади, як громадяни, так і підприємства. Виходячи з традицій загального права, теорію адміністративно-правового спору відносять до основ американського адміністративного права.

Сучасна юриспруденція не визнає в законах межі адміністративної влади, у цьому відношенні французька адміністративна система відрізняється від англосакської, де чітко фіксуються повноваження адміністративної влади і її функції.

Відмінною рисою англосакської доктрини є те, що об'єктом адміністративно-правового спору виступає захист конкретних публічних прав і обов'язків заявника в індивідуальній справі, де рішення про долю

акта приймається немов мимохідь у зв'язку з розглядом спору про право. Теоретичну характеристику адміністративно-правових спорів у США важко представити без вказівки на доктрину первинної адміністративної юрисдикції, згідно з якою адміністративний орган влади має пріоритет перед судом.

Значною своєрідністю відрізняються німецькі адміністративно-правові доктрини про спори з публічною адміністрацією, які можна вважати одними із засадничих доктрин у континентальному праві, разом з французькими. Сучасні фундаментальні дослідження німецької адміністративної юстиції проведені Ю. М. Старіловим [12, с. 74], тому ми торкаємося лише порівняльної характеристики німецької доктрини адміністративно-правових спорів з французькою та англо-американською.

Про глибокі історичні корені німецької адміністративно-правової доктрини говорить вже те, що ще в середині XIX століття Рудольфом Гнейстом були проведені порівняльно-правові дослідження німецького та англійського адміністративного права [15, с. 101].

Відправною точкою в характеристиці німецької доктрини адміністративно-правових спорів слід вважати дослідження самої сфери виникнення цих спорів — сфери державного управління. Єдність серед німецьких учених з питання визначення державного управління як предмета адміністративного права немає. Низка авторів і, передусім, Франц Йозеф Пайне замість терміна «державне управління» використовують поняття «публічне

управління», кажучи, що адміністративне право як про право публічного управління. Інший підхід представляє точка зору Д. Елерса та інших авторів, які вважають, що адміністративне право розуміється в широкому сенсі як сукупність правових приписів, які організовують управління або повинні брати участь при його здійсненні, і у вузькому — як «спільність» писаних і неписаних правових приписів публічного права, які або конструюють державне управління в організаційному сенсі, або прямо регулюють діяльність органів державного управління (за винятком норм інших правових актів конституційного права та адміністративно-процесуального права) [7, с. 124]. Приєднавшись до думки про неоднозначність такого визначення адміністративного права, варто відмітити, що серед німецьких авторів немає цілком єдиної думки про саме поняття державного управління, яке не має чіткої дефініції і визначається або описово, або виключно від інших видів державно-владної діяльності. У більшості випадків вказується на публічний характер державного управління, відокремлюваного від інших видів управлінської та державно-владної діяльності [9, с. 87]. Важливим є те, що на відміну від французької доктрини, публічне управління відділяється від судочинства. Більше того, частина німецьких теоретиків вважає, що державне управління не включає адміністративно-процесуальну діяльність. Ця принципова теоретична посилка свого часу послужила тому, що в Німеччині відділення адміністративної юстиції від

державного управління виразилося в максимально можливій формі — у створенні самостійної системи адміністративних судів. Теоретичну основу для формування системи органів, що вирішують адміністративні спори, закладає дискусія між О. Бером, який вважав, що загальні суди повинні розглядати в тому числі й адміністративні спори (англійська модель), і вже згаданим Р. Гнейстом, який притримувався думки про необхідність створення спеціальних адміністративних судів [12, с. 75].

У Німеччині суб'єктами адміністративно-правових спорів виступають як фізичні, так і юридичні особи із загальним і спеціальним правовим статусом. Причому органи місцевого самоврядування можуть виступати як стороною дії або бездіяльності, що оспорується, так і стороною, яка оспорує дії або бездіяльність органів державної влади. Так, якщо громади вважають, що правопорушення їм встановлені необґрунтовано, вони можуть в законному порядку звертатися до судів. Ф. Л. Кнемайер називає таке спростування судовим контролем за втручанням держави в право комун і вказує, що цей контроль не обмежується заходами конституційної юстиції, але може здійснюватися в рамках усієї системи правового захисту адміністративними судами [8, с. 119].

Теорія позасудового порядку вирішення адміністративних спорів має в Німеччині глибокі історичні корені, пов'язані, у тому числі, і з адміністративно-правовою доктриною колишньої НДР, де визнавалася наявність адміністративних конфліктів. У НДР

не існувало спеціальних адміністративних судів, а суб'єкти адміністративного права, які вважають, що їх права порушені актами органів державної влади, прийнятими при здійсненні виконавчо-розпорядчої діяльності, могли вживати заходи проти них в адміністративно-правовому порядку.

Окремі виключення, звичайно, були: це оскарження до суду неповноти списків виборців, оскарження розмірів штрафу, що накладається органами поліції тощо. Із возз'єднанням єдиної німецької держави на території колишньої ГДР стали застосовуватися норми адміністративного права ФРН, що стало кроком вперед у розвитку доктрини й практики вирішення адміністративно-правових спорів: з'явилася відсутня раніше можливість оскарження нормативно-правових актів; оскарження стало можливим у будь-якому випадку, а не тільки у випадку, прямо передбаченому законом; нарешті з'явилися широкі можливості для судового оскарження рішень адміністративних органів влади.

У сучасному адміністративному праві Німеччини предметом адміністративно-правового спору виступають усі суб'єктивні публічні права, тобто всі індивідуальні інтереси. Проте не будь-яка дія або бездіяльність публічної адміністрації виступає об'єктом судового контролю зі сторони адміністративних судів. Так, адміністративний орган повинен отримати свободу здійснення власної оцінки, у рамках якої він має право, незалежно від вказівок згори, приймати автономні рішення, а адмі-

ністративні суди повинні погоджуватися з цими рішеннями.

У зв'язку з цим, слід зважати на точку зору Д. Уле, який вважає, що діяльність адміністративної влади поділяється на два види: пов'язану із законом і на таку, що підлягає оцінці судів з точки зору відповідності нормативним актам, і яка здійснюється в порядку вільного розсуду. Остання непідконтрольна судам адміністративної юстиції, крім випадків, коли орган державного управління переходить межі наданого йому права на вільний розсуд приймати рішення [14, с. 15]. Закінчуючи характеристику німецької думки на спірні адміністративно-правові відносини, хотілося б відмітити, що до теперішнього часу існують дві концепції адміністративного судочинства, одна з яких (південно-німецька) пов'язує адміністративну юстицію із захистом суб'єктивних публічних прав громадян, а інша (прусська) бачить завдання адміністративної юстиції в дотриманні непорушності об'єктивного правопорядку, причому справедливо вважається, що пріоритет південно-німецької концепції в чинному законодавстві не виключає об'єктивний правовий контроль [11, с. 153].

Французькі, англійські, американські, німецькі теорії адміністративного права здійснюють значний вплив на інші школи права, які просто запозичують ту або іншу концепцію до національних особливостей.

Так, японська адміністративно-правова теорія, яка в різні періоди ХХ століття перебувала під впливом або німецького, або англо-американського права, розробила власний підхід до

врегулювання адміністративних спорів, характеризуючи який, Г. Ран відмічає, що західне «суспільство конфліктів» прагне до врегульованого вирішення колізій, японське «суспільство гармонії» намагається їх уникнути [2, с. 152]. Не випадково японська адміністративно-правова доктрина значну увагу приділяє процедурам примирення при вирішенні спорів у сфері державного управління. Адміністративно-правові спори за японським законодавством можуть включати спори з оскарження дій органів поліції, земельні спори (якщо йдеться про розмежування земель приватної та державної форми власності), ліцензійні, податкові, спори між органами місцевого самоврядування і місцевими зборами, виборчі спори тощо. Під впливом німецького права в Японії судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації може бути суб'єктивним та об'єктивним (позови такого роду можуть бути подані тільки в прямо передбачених законом випадках), тобто, як спрямованими на захист суб'єктивних публічних прав, так і на здійснення адміністративного нормоконтролю. Суб'єктами адміністративного спору, що розглядається в судовому порядку, можуть бути не лише особи, чиїм правам нанесений збиток, але й особи, які одержують законну вигоду в результаті відміни адміністративного акта, причому коло цих осіб іноді трактується дуже широко (наприклад, усі особи, які проживають уздовж автобусного маршруту, якщо оскаржується рішення про підвищення плати за проїзд). Обмеженням права на захист суб'єктивних публічних прав є так званий прин-

цип «суспільного добробуту», згідно з яким суд може відмовити в адміністративному позові, якщо його задоволення, хоча і законно, але завдасть виключно великого збитку «суспільному добробуту».

Швейцарська адміністративно-правова наука виділяє «спірні» і «неспірні» юридичні процедури. Спірні процедури мають місце тоді, коли громадянин виражає свою незгоду з рішенням того або іншого органу влади або його посадової особи та оскаржить його у вищому органі, вимагаючи відмінити або змінити це рішення. Таким чином, швейцарська правова доктрина перебуває значною мірою під впливом німецької, де фізичні особи можуть звернутися до суду лише вичерпавши всі можливості позасудового вирішення спору.

Значний інтерес представляє теорія вирішення адміністративно-правових спорів у колишніх соціалістичних країнах СРСР. Це особливо важливо тому, що на їх прикладі можна відслідкувати, у якому ступені прийняття іноземних концепцій може вплинути на вітчизняне адміністративне та адміністративно-процесуальне право. Ці країни умовно можна розділити на два види: ті, що мають власні теоретичні основи адміністративного права (і відповідно теорії адміністративно-правових спорів), і ті, що не мають таких.

До першої групи, безумовно, можна віднести Болгарію, Сербію (та інші республіки колишньої Югославії), Угорщину, Польщу, Чехію, Словаччину, Україну. Інші, так звані нові європейські демократії (Литва, Латвія, Естонія), донедавна перебували

під сильним впливом радянських адміністративно-правових традицій.

Порівнюючи болгарське адміністративне право радянського й пострадянського періодів, відмітимо, що Конституція Болгарії 12 липня 1991 року здійснила істотний вплив і на розвиток поглядів на вирішенні адміністративно-правових спорів. Неважко помітити, що болгарське адміністративне право радянського періоду з питань оскарження дій і бездіяльності органів публічної влади, наділених державно-владними повноваженнями, розвивалося в рамках загальноприйнятої в соціалістичних країнах концепції. Як правило, адміністративні акти оскаржилися у вищий орган публічної влади. Характеризуючи доктрину судового оскарження в Болгарії в той період, варто сказати, що якщо спробувати встановити яку-небудь загальну ознаку, характерну для різних випадків, в яких законодавець передбачив судове оскарження адміністративних актів, то можна було б сказати, що таке оскарження застосовується щодо тих актів, які містять рішення стосовно певного права громадянина, організації тощо: політичного права участі у виборах, права авторства на винахід, права отримання справедливого відшкодування при відчуженні майна відповідно до ст. 10 Конституції Болгарії, право власності при зміні власника земельної ділянки тощо. На сьогодні болгарська Конституція надає право на оскарження всіх адміністративних актів як фізичними, так і юридичними особами до суду незалежно від адміністративного порядку оскарження.

Як і болгарське, угорське адміністративне законодавство радянського періоду передбачало як адміністративний, так і судовий порядок оскарження. Після прийняття в 1992 році Закону про адміністративну юстицію в Угорщині склалася змішана модель, що включає елементи німецької (яка переважає) та англо-американської систем адміністративної юстиції. Цікавою особливістю угорської системи є те, що вона дає можливість подавати позовну заяву проти декількох органів державної влади одночасно.

Взагалі судовий нагляд за діяльністю адміністративних органів стає одним з фундаментальних принципів адміністративного права нових європейських демократій. У цьому виражається тенденція до універсалізації права і політики в Європейській спільноті.

Висновок. Оцінюючи особливості організації і процесу розгляду адміністративно-правових спорів у різних країнах, слід зазначити, що німецька і французька законодавча і правозастосовна практика просунулися вперед порівняно з іншими європейськими країнами. Створення спеціалізованих судів типу фінансових, соціальних, квазісудових органів може цілком укладатися в правову доктрину країн з розвиненою демократією, але як досвід організації навряд чи вписується в усі правові системи. Для створення спеціалізованих судів обслуговувані ними суспільні відносини мають досягти певного якісного рівня розвитку. Цей рівень має визначатися не лише складністю суспільних відносин, у рамках яких виникають

адміністративно-правові спори, але й соціальною значущістю цих відносин серед інших відносин адміністративно-правового типу. Гармонізація та уніфікація правових систем у рамках Європейської спільноти вимагають розробку деяких адміністративно-правових понять, не виключаючи й поняття адміністративно-правового спору і на міжнародно-правовому рівні.

Список використаних джерел:

1. Административная юстиция в новых европейских демократиях: Практ. исслед. в сфере адм. права и процесса в Болгарии, Эстонии, Венгрии, Польше и Украине / под ред. Д. Галлигана и др. — Киев: АртЭк, — Будапешт: ОСИ/КОЛПИ. 2009. — 688 с.
2. Административное право зарубежных стран. М., 1996. — 260 с.
3. Барабашев Г. В. Предисловие к книге Д. Гарнера «Великобритания: центральное и местное управление». М., 1984. — 120 с.
4. Ведель Ж. Административное право Франции. М.: Прогресс, 1973. — 198 с.
5. Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное управление. М.: Прогресс, 1984. — 320 с.
6. Егоров С. А. Политическая юриспруденция в США. М.: Наука, 1989. — 190 с.
7. Жалинский А., Рёрихт А. Введение в немецкое право. М.: Спарк, 2001. — 210 с.
8. Кнемайер Ф. Л. Организация местного самоуправления в Баварии (Основные структуры, особенности, недостатки) // Государство и право. — 1995. — № 4. — С. 118–121.
9. Мицкевич Л. А. Понятие государственного управления в административном праве Германии // Государство и право. — 2002. — № 6. — С. 85–90.
10. Никеров Г. И. Административное право США. М.: Наука, 1977. — 415 с.
11. Старилов Ю. Н. Административная юстиция. Проблемы теории. Воронеж, 1998. — 255 с.
12. Старилов Ю. Н. Административное судопроизводство (юстиция) в Германии: история развития и основные черты // Государство и право. — 1999. — № 7. — С. 72–76.
13. Старилов Ю. Н. Как развивалась наука административного права в европейских странах. Журнал российского права. — 1999. — № 3–4. — С. 202–208.
14. Юлдашев А. Р. Финансовые суды в Германии. М.: Аникл, 2000. — 198 с.
15. Gneist R. Die Englische Communal-Verfassung oder das System des Self-Government. Berlin, 1860. — 510 s.
16. Chapus R. Droit du contentieux administratif. Paris: Montchrestien, 1996. — 265 p.

Явдокименко Д. М. Доктринальная характеристика административно-правовых споров в зарубежных странах

В статье автор осуществляет сравнительно-правовой анализ доктрин административно-правовых споров в странах с провозглашенными демократическими режимами, оценку сути и природы административно-правовых споров, исследует теории административно-правового споров в зарубежных странах, а также анализирует развитие института административной юстиции.

Ключевые слова: административно-правовой спор, административное право, административная юстиция, публичные права, административный суд, исковое заявление, государственное управление.

Yavdokymenko D. M. The doctrine description of administrative legal disputes in foreign countries

The author carries out in the article the comparatively-legal analysis of doctrines of administrative legal disputes in countries with the proclaimed democratic modes, an estimation of essence and nature of administrative legal disputes, investigates theories administrative legal disputes in foreign countries, and also analyses the development of the institute of administrative justice.

It should be noted, estimating the features of organization and process of consideration of administrative legal disputes in different countries, that German and French legislative and legal practice moved up farther in all as compared to other European countries. Creation of the specialized courts as financial, social and other court bodies can fully consist in the legal doctrine of countries with the developed democracy. For creation of the specialized courts the public relations served by them must attain the certain quality level of development. This level must be determined by not only complication of public relations within the framework of that there are administrative legal disputes but also social meaningfulness of these relations among other relations of administrative legal type. The harmonization and unitization of the legal systems within the framework of European community require a development of some administrative legal concepts, not except and concept of administrative legal dispute and at international legal level.

Key words: administrative legal dispute, administrative law, administrative justice, public laws, administrative court, point of claim, public administration.

Стаття надійшла до друку 15 жовтня 2016 р.

ПРЕДСТАВНИЦТВО В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ: ВІД УСУНЕННЯ ПРОТИРІЧ ДО НОВИХ ІНСТИТУТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

У статті здійснюється аналіз норм Кодексу адміністративного судочинства України, які регулюють відносини представництва прав та законних інтересів посадових осіб органів виконавчої влади. На підставі одержаних результатів наводиться висновок про існування прогалин у нормативному регулюванні вказаного інституту. Автором пропонуються відповідні зміни до КАСУ. Крім цього, доводиться необхідність розробки 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, довіреність, адміністративний процес, адміністративна правосуб'єктність, посадова особа, суб'єкт владних повноважень.

**Пасічник Андрій
Володимирович,**

кандидат юридичних
наук, доцент
Українська академія
банківської справи

Ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України стало знаковим явищем у українській правовій науці. Вказаний нормативний документ не лише обумовив виникнення галузі права, а й запровадив нові стандарти взаємодії суб'єктів владних повноважень із фізичними та юридичними особами. Однак впровадження в нормативне поле значної кількості нових нормативних конструкцій вимагає серйозної роботи щодо аналізу їх взаємодії з вже існуючими нормами права. Звичайно, така робота була розпочата ще до ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України. Триває вона і зараз. І завдання сучасної науки адміністративного права полягає не лише у виявленні протиріч норм адміністративного права та пропонуванні шляхів їх врегулювання, а й у реформуванні самої догми адміністративного права відповідно до трансформації національного законодавства.

Отже, метою статті є виявлення випадків колізії норм адміністративного процесуального й матеріального права, неузгодженостей адміністративного законодавства і 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 в ч. 3 цієї ж статті зазначається, що здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі 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 та 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 і (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 в 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 повинні бути підтверджені довіреністю.

У зв'язку із цим доречно навести норми, що містяться в ч. 3, 4 ст. 58 КАСУ: довіреності 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). Довіреність фізичної

особи на ведення справи в адміністративному суді посвідчується нотаріусом або посадовою особою, якій відповідно до закону надано право посвідчувати довіреності.

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 з вказаних категорій? Напевно — ні.

Службові та 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 і матеріальні норми адміністративного права надають їм власні повноваження, які можуть відрізнятися 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 і суто формально поняття орган, підприємство, установа, організація, звичайно, не включають у себе категорії посадова особа чи службова особа.

Не можна віднести вказаних 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 і закріплює право посадових і службових осіб суб'єктів владних повноважень мати представника в адміністративній справі, однак не передбачає можливості його реалізації.

Здійснивши аналіз процесуального, необхідно звернутися до положень матеріального адміністративного права.

Фактично в більшості випадків інтереси вказаних суб'єктів представляють співробітники юридичної служби відповідного органу влади.

Діяльність юридичної служби урегульована Загальним положенням про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 1040 від 26.11.2008 р.

Відповідно до п. 1 вказаного акта, положення регулює питання діяльності юридичної служби міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади та їх територіальних органів, місцевих держадміністрацій, а також державного підприємства, установи та організації. Дія положення поширюється на діяльність юридичної служби державного господарського об'єднання.

А в п. 2 положення 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 зупинимось лише на одному. Оскільки головним органом виконавчої влади у сфері правової політи-

ки 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 в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, можемо з впевненістю 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 вказаних осіб будь-якими співробітниками органів виконавчої влади.

Таким чином, і норми права матеріального 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 все 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 протиріччя 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 наведено 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 віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу. Процесуальна норма, яка уможлиблює реалізацію наведеного права прокурора, міститься в 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 положення з позивачем, який може скористатися правовою допомогою професійних юристів, і порушує принцип рівності сторін перед законом. Вважаємо, що наведена аргументація дозволяє допустити до участі в справі прокурора для захисту

прав та інтересів посадової чи службової особи органу виконавчої влади.

На підставі проведеного дослідження ми можемо констатувати, що сучасне адміністративне законодавство майже унеможлиблює реалізацію посадовою особою органу виконавчої влади свого права мати представника в адміністративному процесі. Отже, нагальним є питання внесення відповідних змін до процесуального і 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 існування адміністративної правосуб'єктності посадової особи органу виконавчої влади.

По-друге, адміністративне право не має інституту представництва. І в цьому аспекті сумнівною виглядає не лише передача за довіреністю повноважень від посадової особи органу влади

до її представника, а і 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 адвокату, наприклад? Чи лише представнику юридичної служби відповідного органу? Адже в 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 керівника 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 вказаних 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 із елементів наведеного терміна. Тому для забезпечення комплексності правового регулювання необхідно дослідити не лише статус посадових осіб органів виконавчої влади, а й 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 дослі-

дження можна буде запропонувати обґрунтовані зміни до КАСУ.

З огляду на вищезазначене, на цьому етапі дослідження спробуємо запропонувати лише окремі елементи змін до чинного законодавства, які допоможуть зменшити протиріччя між адміністративними процесуальними і матеріальними нормами. А 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. Напевно, найбільш поширеними з них є державні реєстратори. Їх правовий статус визначається Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців», а також Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухомість та їх обтяжень».

Здійснивши навіть поверхневий аналіз вказаних нормативних актів, можна дійти висновку, що вказані 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 і 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.

Вищевказані закони дають нам підстави стверджувати, що державний реєстратор має власні адміністративні права і обов'язки, може на власний розсуд ними розпоряджатись, 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. У якості прикладу ми проаналізували правовий статус лише державних реєстраторів. Однак таких посадових осіб значно більше. Проте, встановлення їх вичерпного переліку не є метою цієї роботи. Звичайно, наведений висновок не означає, що всі без винятку посадові особи органів виконавчої влади мають власну адміністративну правосуб'єктність.

Визнання вказаних осіб самостійним суб'єктом адміністративного права забезпечить не лише приведення у відповідність фактичний стан адміністративного законодавства з теорію адміністративного права, а й нівелює протиріччя між нормами матеріального і процесуального адміністративного права. Наділення окремих посадових осіб органів виконавчої влади власною адміністративною правосуб'єктністю має стати

першим кроком на шляху упорядкування їх адміністративно-процесуального статуту, зокрема, і в аспекті забезпечення реалізації їх права на представника.

Зрозуміло, що сприйняття догмою адміністративного права запропонованих нами змін потребує глибинних досліджень їх наслідків для всіх інститутів вказаної галузі. Однак у цій статті ми хочемо лише окреслити необхідні новації. Їх запровадження в законодавство потребує подальшого ґрунтовного вивчення.

Окремо варто зазначити, що визнання окремих посадових осіб самостійними суб'єктами адміністративних відносин можливе не лише у сфері органів виконавчої влади, а і стосовно 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 в нестачі необхідних норм права, а і у відсутності самого інституту представництва в адміністративному праві.

Варто зазначити, що інститут представництва не є суворо процесуальним.

Його нормативна база міститься в 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, встановлених актами цивільного законодавства.

У вказаній главі кодексу наводиться і ще кілька надзвичайно важливих базових правил представництва. Наприклад, відповідно до ч. 1 ст. 238 ЦКУ, 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 він представляє, у своїх інтересах або в інтересах іншої особи, представником якої він одночасно є. Згідно ч. 1 ст. 239 ЦКУ правочин, вчинений 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 звернемось 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, всі вищенаведені правила представництва не діють у

сфері адміністративного права і процесу. Аналогів же адміністративне законодавство не містить.

Можливим виходом із 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. А, по-друге, відповідно до ст. 19 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що 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.

Таким чином, іншим важливим кроком після визнання адміністративної правосуб'єктності за окремими посадовими особами органів виконавчої влади має бути розробка

адміністративно-правового інституту представництва.

Базою такого нормативного утворення, звичайно, мають стати напрацювання науки цивільного права. Однак зрозуміло, що специфіка предмета та методу адміністративного права вимагатиме критичного переосмислення основних положень цивільного інституту представництва. Наукова робота у вказаному напрямку видається нам надзвичайно актуальною та перспективною.

Головними задачами, які слід розв'язати при цьому, мають бути: а) визначення обсягу повноважень, які може бути передано довіритель повіреному; б) встановлення 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 повіренням 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 і 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 юридич-

ну 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 необхідно змінити і норми КАСУ. Зокрема, необхідно передбачити, 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.

Також переконані, що великий комплекс нових норм адміністративного права обумовлює необхідність проведення ґрунтовного дослідження сучасного статусу суб'єктів адміністративного права, одним із головних акцентів якого має бути вивчення правового положення посадових осіб органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Переконані, що результатом таких пошуків стане не лише визнання за ними адміністративної правосуб'єктності, а й виникнення нових інститутів адміністративного права.

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.

Pasichnyk A. V. Representation in administrative process: from resolve of contradictions to new institutions of administrative law

The adoption of the Code of Administrative Procedure of Ukraine has become a landmark event in the Ukrainian legal science. Said regulatory 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 Procedure 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.

We propose to conduct deep research on: a) the definition of the powers that may be delegated from constituent to a confidant; b) the range of subjects that can be a confidants; c) the determination of the grounds of representative relations; d) the formulation of the consequences of constituents power exceeding; e) the determination of the nature of the administrative power of attorney, which may be different from the contract, and so on.

The answers to these questions will form the basis of future institution of representation in administrative law.

Also, based on our analysis we propose to recognize independent administrative personality of some officials of executive state bodies.

However, since the above proposals require time and extensive research, we proposed temporarily changes to the current legislation that will ensure the realization of public servants right to have a representatives in the administrative process.

Key words: representation, power of attorney, the administrative process, administrative personality, official, government entities.

Стаття надійшла до друку 26 лютого 2016 р.

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВІНОГРАДАРСТВА В УКРАЇНІ

У статті розглянуто юридичні дефекти правового регулювання виноградарства та їх вплив на сучасний стан ринку виноградної продукції в Україні. Обґрунтовано заходи з мінімізації вказаних юридичних дефектів із врахуванням необхідності дерегуляції господарської діяльності та адаптації національного аграрного законодавства до вимог ЄС.

Ключові слова: виноград, виноградарство, виноградна продукція, суб'єкт виноградарства, юридичні дефекти, мінімізація юридичних дефектів



**Коваленко Тетяна
Олександрівна,**

доктор юридичних
наук, професор
в. о. завідувача
кафедри земельного
та аграрного права
юридичного
факультету
Київського
національного
університету імені
Тараса Шевченка

Постановка проблеми. Виноградарство — традиційна для України галузь сільського господарства, яка з давніх часів забезпечує населення цінними та незамінними продуктами харчування, переробну промисловість — сировиною та відіграє важливу роль у наповненні державного та місцевих бюджетів. Правове регулювання виноградарства в Україні забезпечується приписами Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 р., Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 р., Законів України «Про виноград та виноградне вино» від 16 червня 2005 р., «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24 червня 2004 р., «Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою» від 9 лютого 2012 р., підзаконних нормативно-правових актів, виданих у розвиток та на виконання зазначених законів. Водночас, незважаючи на наявну законодавчу базу, в Україні постійно скорочуються площі виноградних насаджень (за останнє десятиріччя — на 46,3%), збільшується їх зрідженість, зменшується врожайність (майже у 2–3 рази нижча тієї, що можуть забезпечувати природна родючість ґрунту та потенційні можливості рослин). Скорочення вітчизняного виробництва винограду і вина призвело до того, що їхнє місце на ринку посіли іноземні товари [1, с. 6–7]. Така ситуація є свідченням низької ефективності законодавчих приписів, спрямованих на регулювання виноградарства, внаслідок істотних прогалин,

колізій та інших юридичних дефектів. Крім цього, перед Україною стоїть завдання адаптації національного аграрного законодавства до вимог ЄС у сфері виноградарства.

Стан наукового дослідження проблеми. В аграрно-правовій науці України правові проблеми виноградарства досліджувалися в роботах С. В. Дулова [2; 3], Я. О. Самсонової [4; 5; 6], А. М. Стахівки [7] та інших вчених. Правовим аспектам виробництва й реалізації виноградної продукції в Україні присвячена монографія Я. О. Самсонової, яка вийшла друком у 2012 р. [8]. Разом з тим, постійне оновлення аграрного законодавства та важливість зазначеної галузі агропромислового комплексу для економіки України зумовлюють актуальність проведення аналізу стану законодавчого забезпечення виноградарства.

Метою цієї статті є виявлення юридичних дефектів правового регулювання виноградарства та обґрунтування пропозицій щодо їх мінімізації з метою забезпечення ефективності виробництва виноградної продукції.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про виноград та виноградне вино» виноградарство — це сукупність організаційних і технологічних прийомів розмноження, культивування та збору винограду. На основі аналізу приписів цього Закону, а також інших нормативно-правових актів можна визначити ознаки виноградарства, які істотно впливають на специфіку правового регулювання вказаного виду діяльності. Насамперед, виноградарство є сільськогосподарським виробництвом та, відповідно, підпадає під

режим правового регулювання ведення виробництва сільськогосподарської продукції. Так, відповідно до ст. 2 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» сільськогосподарська продукція (сільськогосподарські товари) — це товари, зазначені в групах 1-24 УКТ ЗЕД згідно із Законом України «Про Митний тариф України» від 19 вересня 2013 р., якщо при цьому такі товари (продукція) вирощуються, відгодовуються, виловлюються, збираються, виготовляються, виробляються, переробляються безпосередньо виробником цих товарів (продукції), а також продукти обробки та переробки цих товарів (продукції), якщо вони були придбані або вироблені на власних або орендованих потужностях (площах). Зокрема, до таких товарів належать живі дерева та інші рослини (група 06), а також їстівні плоди (група 08).

Зміст виноградарства становить діяльність з вирощування винограду певних виключно технічних сортів, визначених залежно від сорту виноробної продукції. Виноград та продукти його переробки мають цінні лікувальні, смакові та харчові якості. У виноградних ягодах міститься цукор в основному у вигляді глюкози. Крім того, в ягодах винограду також міститься від 0,5 до 1,4% винної, яблучної та інших органічних кислот, 0,3-0,5% мінеральних речовин, у тому числі фосфору, заліза, кальцію та ін., 0,15-0,9% білка, 0,3-1% пектинів, а також вітаміни А (каротин), В1 (тіамін, аневрін), В2 (рибофлавін), С (аскорбінова кислота), В6 (адермін), і Р (цитрин) [9].

Виноградарство як специфічний вид діяльності має здійснюватися виключно у виноробних місцевостях. Так, відповідно до ст. 2 Закону України «Про виноград та виноградне вино» садіння виноградників для виноробства дозволяється лише у виноробних місцевостях із застосуванням районованих або перспективних сортів винограду. Виноробна місцевість у чинному законодавстві визначається як територія, на якій технічні сорти винограду постійно досягають цукристості в суслі не менш як 150 г/куб. дм (на території АР Крим — 160 г/куб. дм). Основні виноградарські регіони України — АР Крим, Одеська, Херсонська, Миколаївська, Закарпатська й Запорізька області. Згідно з існуючим природним районуванням на території України виділено 15 виноградарських зон (макрозон), які є основою для сорторайонування, і 58 природно-виноградарських районів (мікрозони). У АР Крим нараховується 6 макрозон і 12 мікрозон, в Одеській області — 3 і 16, Херсонській — 2 і 10, Миколаївській — 2 і 7, Закарпатській — 1 і 12 та в Запорізькій — 1 і 6. В Україні найбільшу площу виноградних насаджень має Одеська область — 38,95 тис. га (46% від загальної по Україні). Виноградники АР Крим займають 31,0 тис. га (37%). Решта (17,4%) зосереджені в Миколаївській (7,1%), Закарпатській (2,7%) та Запорізькій (0,4%) областях [10].

Особливістю виноградарства як виду господарської діяльності в агропромисловому комплексі України також є наявність спеціальної правосуб'єктності суб'єктів вино-

градарства, яка полягає в покладенні на них визначених законодавством особливих обов'язків (реєстрація виноградних насаджень, здійснення виноградарства у виноробній місцевості тощо) та специфічної відповідальності за зрідженість виноградників. Згідно з приписами Закону України «Про виноград та виноградне вино» суб'єктами виноградарства можуть бути будь-які сільськогосподарські товаровиробники незалежно від форми власності та організаційно-правової форми господарювання. Умовою зайняття виноградарством є наявність у суб'єкта господарювання виноградника на праві власності чи оренди.

У ст. 1 зазначеного вище Закону виноградниками визнаються промислові насадження винограду для виноробства на площі понад 0,5 гектара. Чинне законодавство покладає низку обов'язків на суб'єктів виноградарства щодо опорядження виноградників. Так, виноградні насадження технічних та столових сортів у господарствах усіх форм власності підлягають реєстрації в Міністерстві аграрної політики та продовольства України. Порядок реєстрації виноградних насаджень та ведення державного реєстру виноградників затверджений наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України «Про реєстрацію виноградних насаджень» від 12 серпня 2014 р. № 303. Господарства, які займаються вирощуванням винограду, у строк з 1 квітня по 30 червня зобов'язані подавати до структурних підрозділів агропромислового розвитку відповідних районних державних адміністрацій

та Севастопольської міської державної адміністрації на паперових й електронних носіях інформацію про виноградні насадження, які підлягають реєстрації, за розширеною та зведеною формами, наведеними в додатках 1 та 2 до зазначеного вище Порядку. Проте учені-виноградарі стверджують, що нині в Україні немає кадастру виноградників з ідентифікацією кожної земельної ділянки й визначенням її геодезичних координат. Розроблений у 2009 р. Державним технологічним центром охорони родючості ґрунтів та інститутом «Укргіпросад» проект виноградного кадастру містить матеріали звичайного, не дуже ретельно виконаного перепису виноградників, без планово-картографічного матеріалу з ідентифікацією виноградників [11].

У Законі України «Про виноград та виноградне вино» закріплено обов'язок суб'єктів виноградарства здійснювати садіння виноградників для виноробства лише у виноробних місцевостях. В аграрному законодавстві передбачено, що мають бути визначені зони виноградарства та виноробні місцевості. Зона виноградарства — це географічна територія України з придатними агроекологічними умовами для розведення культури винограду. Цим же Законом покладено обов'язок на Міністерство аграрної політики та продовольства України визначити з виділенням у натурі зони виробництва винограду. У виділених зонах повинен регламентуватися сортовий склад вирощування винограду відповідно до спеціалізації району виноградарства та заявлених категорій вина. Винороб-

ною місцевістю є територія, на якій технічні сорти винограду постійно досягають цукристості в суслі не менш як 150 г/куб. дм (на території Автономної Республіки Крим — 160 г/куб. дм). Нині в законодавстві України не визначені ні зони виноградарства, ні виноробні місцевості, що ускладнює реалізацію вказаних вище обов'язків суб'єктів виноградарства.

Суб'єкти виноградарства зобов'язані здійснювати садіння виноградників із застосуванням районованих або перспективних сортів винограду відповідно до проекту, який повинен бути затверджений Міністерством аграрної політики та продовольства України. Районованими сортами винограду є визначені для певної зони виноградарства сорти винограду, що забезпечують найбільшу господарську ефективність виноградарства й виноробства в цій місцевості та включені до Державного реєстру сортів рослин, придатних для поширення в Україні. Нерайоновані сорти винограду підлягають заміні або районуванню протягом 15 років. Сорти винограду, посаджені відповідно до проекту для випробування нових селекційних сортів винограду, за позитивних результатів сортовипробування районуються у встановленому порядку. Придбаний садивний матеріал вітчизняного або іноземного походження, призначений для садіння виноградників, проходить обов'язкову сертифікацію в установах, які мають на це повноваження та акредитацію. Ця норма не поширюється на садивний матеріал, отриманий у власних розсадниках, розміщених у зоні садіння виноградників.

Законодавство зобов'язує суб'єктів виноградарства замінити гібриди прями виробники, що є в насадженнях. Такими гібридами прямими виробниками є сорти винограду першого покоління від схрещування сортів виду *Vitis vinifera* з іншими видами винограду роду *Vitis*: Зейбель, Террас, Бако, Кастель, Кудерк, Отелло, Жакез, Клінтон, Ербемон.

У ст. 2 Закону України «Про виноград та виноградне вино» передбачається проведення державного перепису виноградників не менше одного разу на 10 років. Водночас процедура проведення такого перепису законодавчо не визначена. Сьогодні в Україні сучасна, повна і доступна інформація про ґрунти виноградників, сортовий склад, продуктивність насаджень, напрями використання врожаю відсутня. Останній перепис виноградників був проведений ще в 1998 р. [11].

Суб'єкти виноградарства зобов'язані забезпечувати виробництва якісною сировиною. Зокрема, для виробництва вин і коньяків України використовуються технічні сорти винограду, що відповідають вимогам державних стандартів. В Україні діють: ДСТУ 4806:2007 «Вина. Загальні технічні умови», ДСТУ 4800 «Шампанське України. Технічні умови», ДСТУ 4807:2007 «Вина ігристі. Технічні умови», затверджені Наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики України від 5 липня 2007 р. № 144. Не допускається при переробці змішування європейських сортів винограду із сортами виду Лабруска та гібридами прямими виробника-

ми. Столові сорти винограду можуть використовуватися для виготовлення ординарних вин. Для виробництва ординарних вин, брендів та коньяків України допускається використання столових сортів винограду, якщо за вмістом цукрів та іншими показниками якості вони відповідають вимогам, що пред'являються до винограду технічних сортів. Для виробництва вин допускається переробка зав'язаного на кущах винограду до цукристості в суслі не більш як 40 г/100 куб. см. Використання сушеного винограду (ізіюму) для виготовлення вин забороняється. Випадки порушення цієї норми розглядаються як фальсифікація вина.

Списання виноградників усіх форм власності, які закладені за рахунок державних коштів, організовується і проводиться Міністерством аграрної політики та продовольства України з обов'язковим відновленням площ виноградних насаджень. Списання виноградників здійснюється Комісією з питань списання багаторічних насаджень, що діє при зазначеному Міністерстві, положення про яку затверджено Наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 2 листопада 2012 р. № 673. Її завданнями є розгляд документів, підготовка рішень Міністерства аграрної політики та продовольства України щодо списання багаторічних насаджень суб'єктам господарювання та здійснення контролю та проведення аналізу ефективності використання такого майна.

До особливостей виноградарства в юридичній літературі відносять також: а) трудомісткість — широке

застосування фізичної праці працюючих на виноградних підприємствах; б) сезонність виробничого процесу; в) багаторічне використання виноградних насаджень; г) залежність кількісних і якісних показників урожаю винограду не тільки від інтенсивності праці, а й від природно-кліматичних умов (якості ґрунту, кількості тепла та опадів, напрямку і сили вітрових потоків, розташування виноградників над рівнем моря тощо) [8, с. 43]. З урахуванням зазначеної специфіки виноградарству надається особлива державна підтримка. Зокрема, суб'єкти виноградарства звільнені від сплати земельного податку. Відповідно до п. 283.1.5 Податкового кодексу України земельні ділянки сільськогосподарських підприємств усіх форм власності та фермерських (селянських) господарств, зайняті молодими виноградниками до вступу їх у пору плодоношення, звільняються від сплати земельного податку. Суб'єкти виноградарства як виробники сільськогосподарської продукції мають право також на пільговий режим оподаткування шляхом сплати єдиного податку (до 1 січня 2015 р. — фіксованого сільськогосподарського податку). Згідно з приписами ст. 291 Податкового кодексу України такі суб'єкти відносяться до четвертої групи платників єдиного податку, які застосовують спрощену систему оподаткування, обліку та звітності, за умови, що частка сільськогосподарського товаровиробництва за попередній податковий (звітний) рік дорівнює або перевищує 75%.

Особливістю правового регулювання виноградарства в Україні є спе-

цифічна юридична відповідальність, закріплена в ст. 15 Закону України «Про виноград та виноградне вино», яка полягає в можливості застосування до винних суб'єктів виноградарства — юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців до господарсько-правової відповідальності шляхом застосування адміністративно-господарських санкцій у разі: а) закладання нових чи ремонту промислових насаджень винограду нерайонованими сортами за рахунок державного фінансування; б) зрідженості виноградників, насаджених за рахунок державного фінансування. Державною службою України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів може бути порушено питання про повне оновлення насаджень за рахунок винної особи.

У ст. 2 Закону України «Про виноград та виноградне вино» передбачено можливість притягнення винних осіб також до адміністративної відповідальності за зрідженість виноградників — відсоткове відношення неіснуючих кущів до номінальної (розрахункової) їх кількості на цій площі. Зрідженість молодих (до 5 років) виноградників, на закладення яких та на догляд за якими використовувалися повністю державні кошти, що зумовлена недбалим доглядом за ними, розцінюється як безгосподарне використання земель, у зв'язку з чим винних осіб може бути притягнуто до адміністративної відповідальності. При зрідженості понад 60% виноградники виключаються з державного реєстру, паспорт на них анулюється і державне фінансування на садіння та догляд за виноградниками припиняється.

Підписання Україною Угоди про асоціацію з ЄС ставить на порядок денний питання адаптації національного аграрного законодавства у сфері виноробства до *acquis communautaire* Європейського Союзу. Відповідно до Плану імплементації Регламенту Ради (ЄС) № 479/2008 від 29 квітня 2008 р. щодо спільної організації ринку вина, та яким вносяться зміни до Регламентів (ЄС) № 1439/1999, (ЄС) № 1782/2003, (ЄС) № 1290/2005, (ЄС) № 3/2008 та відміняється Регламент (ЄС) № 2392/86 та (ЄС) № 1493/1999, одним із основних завдань імплементації є здійснення класифікації сортів винного винограду, зокрема створення класифікації сортів винного винограду (ч. 1 ст. 24 Регламенту № 479/2008), які можуть бути висаджені, пересаджені або щеplenі для цілей виробництва вина.

Отже, на підставі проведеного дослідження можна зробити висновок, що в Україні діє значна кількість нормативно-правових актів у сфері виноградарства, проте їх ефективність є низькою, причинами чого є істотні юридичні дефекти, зокрема прогалини, зумовлені неприйняттям визначених законом підзаконних нормативно-правових актів, а також нестабільність законодавства у сфері інституційно-функціонального забезпечення виноградарства та його державної підтримки. Однією з умов підвищення ефективності правового регулювання виноградарства в Україні є мінімізація вказаних юридичних дефектів із урахуванням необхідності дерегуляції господарської діяльності та адаптації національного аграрного законодавства до вимог ЄС.

Список використаних джерел:

1. Белоус І. В. Стратегія розвитку виноградарства і виноробства України та передумови виходу їх продукції на світовий ринок / І. В. Белоус. — Одеса : ННЦ «Інститут виноградарства і виноробства ім. В. Є. Таїрова», 2014. — 23 с.
2. Дулов С. В. Недоліки державного управління земельними ресурсами та їхній вплив на розвиток виноградарства і виноробства в Україні / С. В. Дулов // Право і суспільство. — 2010. — № 6. — С. 108–113.
3. Дулов С. В. Правове забезпечення та організація державного контролю у виноробній галузі / С. В. Дулов // Південноукраїнський правничий часопис. — 2010. — Вип. 2. — С. 134–145.
4. Самсонова Я. Історичні та правові аспекти розвитку виноградарства і виноробства в Україні / Я. Самсонова // Підприємництво, господарство і право. — 2005. — № 8. — С. 48–50.
5. Самсонова Я. О. Договір контрактизації винограду / Я. О. Самсонова // Проблеми законності. — 2009. — Вип. 103. — С. 132–139.
6. Самсонова Я. О. Правові питання договірних відносин виноградарських і виноробних підприємств : структура правовідносин / Я. О. Самсонова // Проблеми законності. — 2006. — Вип. 79. — С. 183–191.
7. Статівка А. М. Особливості правосуб'єктності товаровиробників винограду та його садивного матеріалу, як суб'єктів аграрних правовідносин / А. М. Статівка, Я. О. Самсонова // Науковий вісник НУБіП України. — 2010. — Вип. 156. — С. 59–68.
8. Самсонова Я. О. Правові засади виробництва й реалізації виноградної продукції в Україні : монографія / Я. О. Самсонова. — Харків : Видавництво «С.А.М.», 2012. — 176 с.
9. Виноградарство : підруч. для студ. вищ. аграр. закл. освіти III-IV рівнів

акредитації / М. О. Дудник, М. М. Коваль, І. М. Козар, О. Д. Лянный, Е. І. Хреновськов. — К. : Урожай, 1999. — 287 с.

10. Виноградарство в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://>

uk.wikipedia.org/wiki/Виноградарство_в_Україні

11. Власов В. Виноградарство ще можна відродити, якщо за справу візьметься і держава / В. Власов // Голос України. — 2013. — 12 червня.

Коваленко Т. А. Правовые аспекты виноградарства в Украине

В статье рассмотрены юридические дефекты правового регулирования виноградарства и их влияние на современное состояние рынка виноградной продукции в Украине. Обоснованы мероприятия по минимизации указанных юридических дефектов с учетом необходимости дерегуляции хозяйственной деятельности и адаптации национального аграрного законодательства к требованиям ЕС.

Ключевые слова: виноград, виноградарство, виноградная продукция, субъект виноградарства, юридические дефекты, минимизация юридических дефектов.

Kovalenko T. O. Legal issues of viticulture in Ukraine

In the article legal defects of viticulture legal regulation and their impact on current situation on grape production market in Ukraine have been considered. According to the Law of Ukraine «On Grapes and Grape Wine», dated June 16, 2005, viticulture is a set of organizational and technological methods of breeding, cultivation and harvest of grape. Analysis of the requirements of this law and other legal acts allows determining characteristics of viticulture, which significantly affect the specificity of regulation of said activity, namely:

- a) Viticulture is a form of agricultural production and therefore falls under the regime of legal regulation of agricultural production;*
- b) Content of viticulture activities is growing grapes exclusively of specific technical varieties, determined depending on the variety of wine products;*
- c) Viticulture, as a specific type of agricultural activity, should be carried out only in the wine-growing areas and using prospective varieties of grapes;*
- d) Special legal personality of viticulture subjects is fixed in legislation. These subjects must perform specific duties, set out in legislation, and bear specific responsibility in the event of their failure.*

According to requirements of the Law of Ukraine «On Grapes and Grape Wine», any agricultural commodity producers, irrespective of ownership forms and organizational-legal forms of activity, can become subjects of viticulture. Business entity must have vineyard on the property right or lease right as the main condition for activities in the field of viticulture. Ukrainian legislation acknowledges vineyards as industrial plantations of grapes for winemaking at area over 0.5 hectare. Grape plantings of technical and table varieties of grapes at the farms of all types of property are subject to registration by the Ministry of Agrarian Policy and Food of Ukraine. Now Ukraine has no inventory of vineyards with the identification of each land parcel and the determination of its geodetic coordinates.

The Law of Ukraine «On Grapes and Grape Wine» establishes the duty of subjects of viticulture to plant vineyards for wine only in the wine-growing areas. Agricultural

legislation provides that zone of viticulture and wine-growing areas should be defined. Zone of viticulture is geographical territory of Ukraine, which has suitable agro-ecological conditions for grapes breeding. Today Ukrainian regulations do not determine zones of viticulture and wine-growing areas that complicates the implementation of the abovementioned obligations of viticulture subjects.

Subjects of viticulture are obliged to plant vineyards using zoned or perspective varieties of grapes according to the project, which must be approved by the Ministry of Agrarian Policy and Food of Ukraine. Zoned varieties of grapes are defined in the legislation as defined for a particular zone of viticulture varieties of grapes that provide the greatest economic efficiency of viticulture and winemaking in this area and are included in State Register of varieties of plants, suitable for dissemination in Ukraine.

The Law of Ukraine «On Grapes and Grape Wine» implies state census of vineyards at least once in 10 years. However, the procedure of this census is not legally defined yet.

The feature of legal regulation of viticulture in Ukraine is a specific legal responsibility. It is fixed in Art. 15 of the Law of Ukraine «On Grapes and Grape Wine». This responsibility involves the possibility of applying to the guilty subjects of viticulture (legal entities and individuals-entrepreneurs) the economic legal responsibility. Such responsibility includes administrative economic sanctions for the following: a) laying the new or renovation of existing industrial plantations of grape varieties, which are not zoned, through public funding; b) thinning of vineyards, planted for funds of the State Budget.

Thus, Ukraine has a significant number of legal acts in the field of viticulture, but their efficiency is low. Reasons for this are significant legal defects, including gaps, and instability of legislation in the field of institutional and functional providing of viticulture and its state support. One of the conditions to improve the efficiency of viticulture legal regulation in Ukraine is to minimize mentioned legal defects, taking into consideration the necessity of economic activities deregulation and adaptation of national agricultural legislation with EU requirements.

Key words: grape, viticulture, grape production, subject of viticulture, legal defects, minimization of legal defects.

Стаття надійшла до друку 30 серпня 2016 р.

ТРИ ТЕОРІЇ ПОДІЛЕНОЇ ВЛАДИ. ГЕНЕЗА ТЕОРІЇ ПОДІЛУ ВЛАДИ ЗА РИШАРДОМ МАЛАЙНИМ

У статті представлений оригінальний підхід польського вченого-конституціоналіста Ришарда Малайного до генези формування теорії поділу влади, відповідно до якого він виділяє три етапи в розвитку цієї теорії: 1) етап теорії змішаного устрою, в якому він розрізняє стародавній та сучасний; 2) етап теорії устрою рівноваги та 3) етап теорії поділу влади, в якому він розрізняє: доктрину Монтекс'є, доктрину батьків-засновників США, французьку доктрину, німецьку доктрину, англосакську доктрину. Він вважає, що теорія змішаного устрою та теорія устрою рівноваги стали основою для формування теорії поділу влади, але становлять самостійні теорії в межах ідеї поділу влади.

Ключові слова: поділ влади, теорія змішаного устрою, теорія устрою рівноваги, Шарль Луї Монтекс'є, Ришард Малайни.

**Яценко Ігор
Станіславович,**

доктор філософії
в галузі політології,
адвокат,
старший партнер
Міжнародного
правового центру
ЄУКОН

Проблеми оптимальної організації та ефективної реалізації влади в державі з давніх-давен були предметом уваги вчених та політиків. Перші історичні концепції організації державного апарату виражали єдність (цілісність) влади в державі, яка передбачала концентрацію, зосередження повноти влади (законодавчої, виконавчої, вирішення судових спорів) в руках особи (монарха) або групи осіб. Однак вже в стародавні часи були присутні погляди мислителів, в яких з'являються елементи протилежної концепції організації державного апарату, а саме поділеної влади. У сучасному вигляді така концепція передбачає відсутність у державі концентрованої влади, яка у своїх окремих проявах передається до компетенції різних державних органів.

У науці немає єдиної думки про те, в який саме момент виникає теорія поділу влади. Зазвичай авторство приписують Джону Локку і Шарлю Монтекс'є. Інші дослідники називають давніх мислителів Платона, Арістотеля, Епікура і Полібія. Частина дослідників у своїх міркуваннях відштовхується від політико-правових поглядів щодо обмеження абсолютної влади монарха тими чи іншими засобами: владою бога і церкви;

законом, якому має підкорятися і сам правитель; моральними критеріями оцінки особистих якостей правителя тощо. Інші ж переконані в тому, що ідея поділу влади бере свій початок саме з поглядів античних мислителів на проблему поділу праці, оскільки навряд чи можна з певністю говорити про те, що мислителі давнини розробляли саме вчення про поділ влади.

Оригінальну концепцію щодо генези теорії поділу влади представляє у своїй фундаментальній праці «Три теорії поділеної влади» [4] польський вчений юрист, фахівець у галузі конституційного права доктор політично-правових наук, професор, керівник кафедри конституційного права факультету права та адміністрації Шльонського університету в Катовицях Ришард Малайни, який ділить історію розвитку ідеї поділу влади на три основні етапи, при цьому теорія поділу влади в його розумінні є останнім, завершальним етапом розвитку ідей, пов'язаних із владою та її поділом. Р. Малайни виділяє: 1) етап теорії змішаного устрою, в якому він розрізняє стародавній та сучасний; 2) етап теорії устрою рівноваги та 3) етап теорії поділу влади, в якому він розрізняє: доктрину Монтеск'є, доктрину батьків-засновників США, французьку доктрину, німецьку доктрину, англосакську доктрину [4, с. 14].

Стародавні мислителі давнини, виходячи із сучасної їм історичної дійсності, розмірковували про необхідність розподілу праці між окремими прошарками рабовласницького суспільства, про існування різних державних утворень, їх склад, завдан-

ня і функції, проголошували важливість їх узгодженої та політично корисної співпраці. Наприклад, Платон вважав, що розподіл праці в суспільстві виникає з прагнення до кращого задоволення потреб і в міру свого поглиблення забезпечує раціональне здійснення кожної справи і загальних завдань держави. У Платона законодавство, управління і правосуддя виступають як форми державної діяльності, які «спрямовані на один і той самий предмет, але, водночас, і відмінні одна від одної» [6, с. 235].

Більш виразно і послідовно розрізняв «три елементи» будь-якого політичного устрою Арістотель. Політичний устрій, на думку Арістотеля, це той порядок, який лежить в основі поділу державної влади і визначає собою як верховну владу в державі, так і норму будь-якого в ньому співжиття. «Держава — це складне ціле, єдність у множинності, що складається із специфічно різних, неподібних частин. По-перше, це законорадний орган (народні збори), у здійсненні функцій якого повинні брати участь усі вільні громадяни. Другий елемент — адміністративний, або урядовий, в особі магістратури, яка наділена повноваженнями. І, по-третє, це судові органи, які здійснюють правосуддя» [1, с. 414]. Позиція Арістотеля полягає в тому, що різні держави мають різні потреби у сфері управління державою, які можуть реалізовуватися різними органами. На думку Р. Малайного, Арістотель «не вимагав приділення окремих органів окремим особам і не стверджував, що такий поділ органів служить забезпеченню свободи особи. Можемо зустріти в нього тільки більш

або менш детальний опис поділу праці між різними органами. Таким чином, по суті, між аристотелівськими «складовими частинами» держави і поділом влади аналогія є дуже далекою, а різниці є принциповими» [4, с. 38].

Ці ідеї були використані та розвинуті іншим давньогрецьким мислителем Полібієм. Його концепція розподілу повноважень була спрямована на те, щоб протиставити «неприборкуваності народних мас», «пануванню натовпу» силу правителя і вплив рабовласницької знаті, до якої він сам належав. Полібій прагнув досягти поєднання в державі елементів монархії, аристократії та демократії, як найбільш раціонального засобу для зміцнення підвалин суспільства. Найбільший внесок Полібія в майбутній розвиток теорії поділу влади слід вбачати в його думках щодо інструментів стримування органів, які виконують владу в державі. Р. Малайни зазначає, що поряд з іншими Полібія можна вважати батьком доктрини стримувань [4, с. 48].

На думку Р. Малайного, теорії цього періоду належать до теорій змішаного устрою (*status mixtus*). «Погляди політичних письменників, які спільно творили теорію змішаного устрою (*status mixtus*), дають можливість сформулювати наступне її визначення. Ця теорія базується на постулаті поєднання трьох форм правління: монархії, аристократії та демократії; у цьому поєднанні, з метою збереження суспільно-політичної рівноваги, державна влада розподіляється між монархом, заможними (дворянством) і народом, а окремі органи держави спільно беруть участь у ре-

алізації своїх правових сфер діяльності. Тобто можна визнати, що теорія складається з чотирьох правил або канонів: а) забезпечення в державі суспільно-політичної рівноваги, б) «змішування» трьох форм правління, тобто монархії, заможних і народу, в) здійснення суспільного поділу влади між монархом, заможними і народом, г) взаємної участі органів держави в реалізації своїх правових сфер діяльності» [4, с. 13]. До розробників теорії змішаного устрою Р. Малайни відносить, зокрема, Платона, Арістотеля, Полібія, Цицерона в стародавні часи та мислителів нової доби, таких як Томас Аквінський, Еразм Роттердамський, Нікколо Макіавеллі, англійських мислителів XVI сторіччя (Томас Мор, Джон Фортеस्क'ю, Томас Сміт, Джон Алмер та інші) та їх наступників — Філіп Хантон, Джеймс Харінгтон, Джон Вінтроп та інші. Одночасно з теорією змішаного устрою в старожитні часи з'явилася також доктрина стримувань у державному устрої, яка полягала в частковому розподілі сфер діяльності таким чином, що це давало кожному органу держави можливість безпосередньо здійснювати контроль над іншими органами за допомогою відповідних правових інструментів, і наслідком цього є їх відносна рівновага та вимушена співпраця [4, 13].

Важливе значення для розвитку саме теорії поділу влади мало формування та утвердження ідеї про необхідність обмеження політичної влади для того, щоб вона реалізувала свої головні функції забезпечення спільного блага, не виходячи за рамки закону.

У період феодалізму й феодальної роздробленості спостерігається занепад сили і значення центральної влади, вплив монарха рідко виходить за межі його домену, феодали лише символічно підкоряються королівській адміністрації, тоді як вже в період формування абсолютизму розширюється компетенція державної влади, що призводить до посилення спеціалізації державної діяльності, диференціації функцій влади, ускладнення форм і методів її здійснення. Ідеї поділу влади цього періоду знаходимо, зокрема, у працях Марсилія Падуанського, який наголошував на розмежуванні законодавчої та виконавчої влад і на важливості участі народу в здійсненні законодавчих функцій; Жана Бодена, який хоч і виступав за монархічну форму правління, та все ж наголошував на необхідності того, щоб монарх не втручався в здійснення правосуддя або в дрібні справи управління.

Р. Малайни характеризує цей період у політичній думці як перехідний від теорії змішаного устрою до теорії поділу влади. Цей період характеризується розвитком теорії устрою рівноваги (balanced government), яка становила комбінацію теорії змішаного устрою та теорії поділу влади. «Ця комбінація зводиться до поєднання трьох форм правління: монархії, аристократії та демократії. У цьому поєднанні з метою збереження соціально-політичної рівноваги державна влада (особливо законодавча сфера) була поділена між монархом, дворянством і народом, з одночасним частковим втіленням поділу влади і впровадженням системи стримувань. Таким

чином, можна прийняти, що ця теорія складалася з п'яти канонів, якими є: а) забезпечення в державі соціально-політичної рівноваги, б) «змішання» трьох форм правління, тобто монархії, аристократії та демократії, в) проведення соціального поділу влади між монархом, дворянством і народом, особливо в законодавчій сфері діяльності, г) часткова реалізація поділу влади в функціонально-організаційному аспекті, д) впровадження системи стримувань» [4, с. 120]. До розробників цієї теорії він зараховує частину англійських мислителів XVII–XVIII сторіччя, зокрема, Генрі Болінгброка, Жана де Лолме, Вільяма Пейлі.

Так, внаслідок розвитку та застосування на практиці теорій змішаного устрою та устрою рівноваги виникли передумови до розвитку теорії поділу влади, яка передбачала виділення правових сфер діяльності державного апарату та відповідний поділ цього апарату на окремі групи органів, які повинні бути відносно рівними і незалежними, кожна з них повинна була мати порівняно невеликі можливості втручання в діяльність інших органів. Теорія ця виникла не відразу, а стала наслідком розвитку окремих її положень мислителями різних країн у різних суспільно-політичних умовах, що мало наслідком розбіжності в її формулюванні та наступному застосуванні на практиці.

Поступове ускладнення суспільних відносин об'єктивно вимагало відповідного вдосконалення владних структур. Зосереджена в одній особі влада монарха чи диктатора переставала бути здатною здійснювати

ефективне керівництво державою. Лінійні управлінські відносини — підпорядкованість усіх об'єктів управління єдиному суб'єкту з усіх проблем, повинні були бути замінені функціональною системою — існуванням декількох суб'єктів управління, які мають владні повноваження щодо певних, чітко визначених, питань.

З розвитком капіталізму ідею поділу влади починають розглядати у двох значеннях: 1) як систему технічного розподілу функцій державної влади між різними органами (формальне розуміння); 2) як політичний принцип побудови та організації державної влади в суспільстві (матеріальне розуміння).

Поділ влади, як політична ідея і принцип державного устрою, у сучасному вигляді почав поширюватися в Європі і Сполучених Штатах Америки в XVII і XVIII століттях. Ідея ця стала продуктом раціонального мислення часів Просвітництва. Найбільш відомим різновидом поділу влади в новій історії є принцип поділу влади на три гілки в якості протиставлення абсолютизму монархії, який передбачає зосередження всієї влади в руках однієї особи — монарха. Основні положення ідеї поділу влади базуються на погляді, що для забезпечення природної свободи особи необхідним є «ослаблення» абсолютної влади монарха — шляхом її поділу між різними державними органами. Оскільки тільки тоді особи, які виконують владні функції, не зможуть поступати довільно, будуть змушені керуватися законом і, таким чином, у державі не буде проявів зловживання владою [2, с. 283].

Основні постулати «класичного» варіанту цієї доктрини були висунуті спочатку Дж. Локком, а потім Ш.-Л. Монтеск'є. Так, Дж. Локк розрізняв виконавчу, законодавчу та федеративну (тобто пов'язану із зовнішніми відносинами) владу, хоча не вважав їх за окремі. В обмеженні політичної влади і запровадженні для неї певних правових рамок він вбачав головну умову та необхідність забезпечення основних прав людини. Він пропонує «відокремити виконавчу владу від законодавчої і зобов'язати самих законодавців підкорятися дії ними ж встановлених законів» [3, с. 83–84]. Поділ влади виступає свого роду засобом недопущення концентрації влади в руках одних і тих самих людей, які, маючи можливість створювати закони, можуть захотіти виконувати їх задля своєї користі, навіть якщо це буде суперечити загальним інтересам. Така точка зору багато в чому збігається з поглядами попередників концепції поділу влади та, на відміну від останніх, Дж. Локк поряд із законодавчою і виконавчою владами виділяє федеративну (союзну). Ця специфіка відповідає особливостям здійснення кожною гілкою влади своїх функцій: створення законів для суспільного блага, їх виконання і ведення відносин з іншими державами. Законодавча влада виражає волю народу, відокремлена від інших влад і передана обраному народом представницькому органу — парламенту, який являє собою «багатьох осіб, належним чином поєднаних у збори» [3, с. 86]. Незбалансованість і неузгодженість виконавчої і федеративної влади може призвести до дисбалансу

і загибелі суспільства, тому їх важко (і не слід) розподіляти між різними органами, тому Локк віддає обидві ці влади одній особі — монарху. Оскільки локківським ідеалом була конституційна монархія, то монарх, зі свого боку, не повинен зловживати наданою йому «прерогативою», тобто повноваженнями з охорони «загального блага» в кризових ситуаціях. Щодо судової влади, то мислитель не відокремлює її в окрему гілку влади, а вважає складовим елементом виконавчої влади, підкреслюючи при цьому, що в здійсненні правосуддя має брати участь весь народ. Локк досліджує основні принципи і напрями взаємодії різних влад, способи і форми їх співучасті в здійсненні державних справ, говорить про необхідність створення механізму для забезпечення їх зв'язку, збалансованості і взаємозалежності.

Доктрина Локка стала містком, який з'єднав теорію поділу влади з теорією устрою рівноваги. Але «Локківську доктрину поділу можна було б визнати сучасною тільки за умови високого рівня доброї волі; таку доктрину представив тільки Монтеस्क'є» [4, с. 198].

Найбільш чітко і послідовно всі ці та інші аспекти «класичної» теорії поділу влади були викладені Шарлем Луї Монтеस्क'є в праці «Про дух законів» [5], яка була вперше опублікована в 1748 році. Як і попередники, у принципі поділу влади Монтеस्क'є вбачає необхідність попередження і недопущення зловживань владою та зосередження її в руках однієї установи чи осіб, що належать до одного і того самого стану (прошарку)

суспільства. «Доктрина поділу влади авторства Монтеस्क'є ... базується навколо чотирьох канонів, якими є: а) відокремлення трьох юридичних сфер діяльності держави (поділ влади в об'єктному значенні), б) приділення їх трьом окремим органам (поділ влади в суб'єктному значенні), в) впровадження системи стримувань, г) врахування суспільного поділу влади» [4, с. 206].

Враховуючи історичний досвід інших країн, Монтеस्क'є наголошує на необхідності встановлення такого порядку, при якому законодавча, виконавча і судова влада були б поділені й могли стримувати одна одну. «Якщо влада законодавча і виконавча поєднуюватимуться в одній особі або установі, то свободи не буде, бо треба остерігатися, що цей монарх або сенат створюватиме тиранічні закони для їх тиранічного застосування. Не буде свободи і в тому разі, коли судова влада не відокремлена від влад законодавчої і виконавчої. Якщо вона поєднана із законодавчою владою, то життю і свободі громадян загрожуватиме свавілля, оскільки суддя буде законодавцем. Якщо судова влада поєднуюватиметься з виконавчою, то суддя зможе стати пригноблювачем. Усе згинуло б, якби в одній особі чи установі, що складаються з чиновників за походженням, із дворян або з простих людей, поєднувались ці три влади: влада створювати закони, влада приводити в дію постанови загальнодержавного характеру і влада судити злочини або позови приватних осіб» [5, с. 290].

Особливої уваги заслуговує судова влада, яка на думку Монтеस्क'є, може

бути довірена не якомусь постійному органу, а виборним особам з народу, які здійснюють правосуддя на певний час. «Потрібно щоб судді були одного соціального статусу з підсудним, рівними йому, щоб він не подумав, що потрапив до рук людей, схильних утискати його» [5, с. 292]. На відміну від законодавчої та виконавчої влади, які є активними політичними силами та перебувають під впливом інших політичних сил, судова влада має бути повністю деполітизованою, бо інакше вона не може бути неупередженою, під час розгляду справ буде керуватися не правом, а політичною доцільністю. Політичні симпатії та партійні переконання суд взагалі не має права висловлювати. Втім на практиці, цілковитої деполітизації судової влади ще ніде не було досягнуто — суди, особливо ті, що розглядають справи у сфері публічного права, не можуть не передбачати політичні наслідки їхніх вироків і не рахуватися з ними. Позиція Монтеस्क'є в питанні судової влади не є повністю послідовною. З одного боку, він перший серед політичних авторів підніс судову владу до рівня однієї з трьох найвищих влад, але з іншого, він знецінив її рівень, вважаючи, що вона в певному розумінні навіть не є владою.

Функції всіх трьох гілок влади мають здійснювати різні органи, і тому важливим є не допустити, щоб одні і ті самі особи чи установи брали участь у здійсненні функцій більш ніж одного з трьох органів правління. Стриженовою ідеєю в концепції Монтеस्क'є є та, що самого поділу влади ще недостатньо для недопущення узурпації влади. Тому потрібно встановити такі

взаємовідносини між гілками влади, щоб кожна з них, при вирішенні державних завдань своїми правовими засобами могли водночас урівноважувати одна одну, попереджаючи загрозу узурпації влади. Як результат, монарх наділяється правом вето при утвердженні законопроектів, володіє законодавчою ініціативою і має право скликання і розпуску парламенту, а законодавча влада може контролювати, яким чином виконуються створені нею закони, і уряд зобов'язаний подавати звіт про свою діяльність. При обґрунтуванні теорії поділу влади Монтеस्क'є намагався застосувати на французькому ґрунті деякі істотні риси сучасних йому європейських держав, і особливо англійської конституційної монархії, як найбільш поміркованої, на його думку, форми правління. На думку польських вчених Є. Кучинського та В. Волпюка, теорія поділу влади, за Монтеस्क'є, складається з трьох взаємопов'язаних принципів: 1) принцип суспільного поділу влади, який виражається в постулаті забезпечення впливу на державну владу всіх станів і суспільних прошарків; 2) функціонально-організаційний принцип поділу влади, сутністю якого було виділення трьох рівноправних видів влади: законодавчої, виконавчої і судової та «наділення» окремих видів влади окремим державним органом; 3) принцип рівноваги і взаємного стримування влад, який виражався в постулаті такого укладення відносин між трьома видами влади, щоб через систему стримувань дати можливість кожній владі стримувати інші, щоб жодна з них не дістала переваги над іншою [2, с. 284].

Вчення Монтеस्क'є про поділ влади в умовах абсолютизму служило, головним чином, засобом для попередження беззаконня і сваволі з боку королівської адміністрації, забезпечення основних прав і свобод людини. «Сутністю поглядів, які містяться в праці Монтеस्क'є, є прагнення до розробки такої моделі устрою, яка б найефективніше захищала свободу особи» [4, с. 204].

Доктрина Ш. Монтеस्क'є про поділ влади відображала ті особливості державного устрою країн Європи, які існували в середині XVIII століття. Ця теорія безумовно була прогресом у політико-правових поглядах того часу. Більш того, вона навіть у складних історико-політичних умовах того часу мала практичну значущість і в подальшому дістала нормативне закріплення в якості конституційно-правового принципу в багатьох державах. Так, у Франції першими нормативно-правовими актами, у яких знайшла відображення концепція поділу влади, стала Декларація прав людини і громадянина, прийнята Національними Зборами 26 серпня 1789 року, і Конституція від 3 вересня 1791 року.

У Декларації 1789 року проголошення цього принципу є категоричним. Зокрема, у статті 16 вона проголошувала, що будь-яке суспільство, у якому не забезпечене здійснення прав та не закріплено поділу влади, не має Конституції. Причому під «конституцією» автори Декларації мали на увазі демократичний конституційний лад, що базується на визнанні основних прав і свобод людини та поділі влади. Тільки там, де ці принци-

пи діють на практиці, є справжня, а не фіктивна конституція, є справжній демократичний конституційний правопорядок, що базується на принципах права, якого дотримуються і закон, і влада.

Оцінюючи ідеї Монтеस्क'є, польський вчений Р. Малайни відзначає, що сама ідея поєднання функціонального поділу влади із суб'єктним (у розумінні окремих органів) не є новою. Але в Монтеस्क'є вона набувала нового змісту і має інше значення, ніж у теоріях, які є її попередниками. Її новизна і оригінальність є наслідком розуміння державної влади в якості сукупності взаємних зв'язків, які виникають між функціональним поділом влади, організацією державних органів і суспільним характером влади [4, с. 240].

Список використаних джерел:

1. Аристотель. Афинская полиция / Аристотель. — М. : Мысль, 1997. — 458 с.
2. Kuczyński J. Wołpiuk W. Zasady ustroju politycznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku / J. Kuczyński, W. Wołpiuk. — Warszawa : ELIPSA, 2012. — 465 с.
3. Локк Дж. Избранные философские произведения / Дж. Локк. — у 2-х тт. — Т. 2 — М. : Мысль, 1960. — 598 с.
4. Małajny R. Trzy teorie podzielonej władzy / R. Małajny — Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 2001. — 512 с.
5. Монтеские Ш.-Л. Избранные произведения / Ш.-Л. Монтеские ; общ. ред., вступ. ст. М. П. Баскин ; АН СССР, Институт философии. — М. : Госполитиздат, 1955. — 800 с.
6. Нерсисянц В. С. Политические учения Древней Греции / В. С. Нерсисянц. — М. : Наука, 1979. — 235 с.

Яценко И. С. Три теории разделенной власти. Генезис теории разделения властей по Ришарду Малайному

В статье представлен оригинальный подход польского ученого-конституционалиста Ришарда Малайного к генезису формирования теории разделения властей, в соответствии с которым он выделяет три этапа этой теории: 1) этап теории смешанного государственного устройства, в котором он различает древний и современный; 2) этап теории устройства равновесия; и 3) этап теории разделения властей, в котором он различает: доктрину Монтескье, доктрину отцов-основателей США, французскую доктрину, немецкую доктрину, англосаксонскую доктрину. Он считает, что теории смешанного государственного устройства и теория устройства равновесия стали основой для формирования теории разделения властей, но являются самостоятельными теориями в границах идеи разделения властей.

Ключевые слова: разделение властей, теория смешанного государственного устройства, теория устройства равновесия, Шарль Луи Монтескье, Ришард Малайны.

Yatsenko I. Three theories of the divided power. The genesis of the theory of separation of powers by Ryszard Malayny

In the article is represented the original approach of the Polish constitutionalist scholar Richard Malayny to the genesis of the formation of the theory of separation of powers. According to the approach he distinguished the three stages in the development of the theory of separation of powers: 1) the stage of the theory of mixed government, in which he distinguishes ancient and modern stages; 2) the stage of the theory of balanced government, and 3) the stage of the theory of separation of powers in which he distinguishes: Montesquieu's doctrine, the doctrine of the founding fathers of the USA, French doctrine, German doctrine, Anglo-Saxon doctrine. He considers that the theory of mixed government system and the theory of balanced government were the basis for the theory of separation of powers and are the independent theories within the idea of separation of powers. The theory of mixed government is based on the postulate of combination of three forms of government: monarchy, aristocracy and democracy; in this combination, in order to maintain social and political equilibrium, the state power is shared between the monarch, the wealthy (nobility) and the people public at large (commonality), and some state bodies jointly take part in the execution realization of their legally-defined areas of activity. The theory of balanced government is a combination of the theory of mixed government and the theory of the separation of powers. In this combination also the three forms of government: monarchy, aristocracy and democracy are shared between the monarch, the wealthy (nobility) and the people public at large (commonality) with using the some elements of the separation of powers and the system of "checks and balances". In turn the classic theory of separation of powers is based on Montesquieu's postulate of the separation of political power among a legislature, an executive, and a judiciary. Montesquieu's approach was to present and defend a form of government which was not excessively centralized in all its powers to a single monarch or similar ruler. The important element of the separation of powers is the system of "checks and balances" which allow for a system-based regulation that allows one branch to limit another.

Key words: separation of powers, the theory of mixed government, the theory of balanced government, Charles Louis Montesquieu, Ryszard Malayny.

Стаття надійшла до друку 26 серпня 2016 р.

CRIMEA – THE NEW CHALLENGE FOR FREEDOM OF RELIGION

The paper deals with analysis of modern statement of the freedom of religion and religious organizations existence in occupied Crimea. The key issue of the paper is to highlight main differences in Ukrainian and Russian law in the sphere of freedom of religion which could provoke human rights violation in religious sphere. Issues concerning re-registration of religious organizations, formalization of property rights, limits in religious organizations' establishment, fighting extremism rules have been addressed.

**Otradnova Olesia
Olexandrivna,**

*vice-dean on scientific
work and international
relations
of the Law faculty,
Taras Shevchenko Kyiv
National University*

The right to freedom of thought, conscience, religion or belief is a fundamental right, as recognized under international human rights treaties. According to article 9 of the European Convention on Human rights (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)¹, everyone has the right to freedom of thought, conscience and religion; this right includes freedom to change his religion or belief and freedom, either alone or in community with others and in public or private, to manifest his religion or belief, in worship, teaching, practice and observance. Freedom to manifest one's religion or beliefs shall be subject only to such limitations as are prescribed by law and are necessary in a democratic society in the interests of public safety, for the protection of public order, health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.

Freedom of religion is also protected by numerous international legal acts and main laws of the majority of the countries as well. Rules of the freedom of religion can be summarized in the following standards:

- freedom to adopt or change religion;
- to profess religion and beliefs individually or collectively;
- the right to manifest religion in practice:
 - wearing of religious clothes and religious symbols;
 - freedom of worship, including places of worship;

¹ European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14, 4 November 1950, ETS No. 5, entered into force 3 September 1953.

- establish, maintain and register religious organizations, including right to be appointed clearly;
- maintain communications with individuals and communities in matters of religion;
- teach a religion or belief (including missionary activity);
- make appropriate publications, not offending others;
- the right of parents to ensure the religious and moral education of their children
- conscientious objection;
- observance of religious holidays;
- obligation of other individuals and states to respects the status of believers, religious organizations, churches and associations;
- State's obligation to ensure religious education.

As a result, everybody has the right to freedom of religion and its expression. However, the exercise of these freedoms, since it is connected with duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.¹

One of the main indicators of the freedom of religion is a quantity of religious communities of different con-

fessions which act on the territory of exact state. Only the state, which provides a possibility of peaceful coexistence of different religions, could be recognized as a state which respects freedom of religion.

As of January 1, 2014, 1409 religious organizations were registered in the Crimea; however, some 674 communities, mainly Muslim ones, operated without registration². 137 religious communities were registered in Sebastopol city.

The Ukrainian Orthodox Church was the largest confession in the Crimea (in a canonical unity with the Moscow Patriarchate). It was represented by three dioceses – the diocese of Simferopol and Crimea, the diocese of Dzhankoj, and the diocese of Feodosia. They consisted of 532 religious organizations – the diocese of Simferopol and Crimea incorporated 4 monasteries, 4 brotherhoods, a religious educational establishment, and 323 religious communities; the diocese of Dzhankoj consisted of 137 communities; and the diocese of Feodosia was represented by 2 monasteries and 61 communities.

The Ukrainian Orthodox Church of Kiev Patriarchate was represented in the Crimea by 44 religious organizations including one Spiritual board, three missions, one brotherhood and 39 religious communities.

The Islamic religious organizations were the second largest confession of all existed in Crimea. They were represented by the Spiritual Board of the Muslims

² Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, submission to UNESCO (14 April 2015, available at: <http://russianunesco.ru/eng/article/2070>);

¹ Otto-Preminger-Institut v. Austria, *ibid*, § 42

of Crimea (SBMC) and Spiritual Centre of the Muslims of Crimea (SCMC).

Also such religions as Protestants (among which Baptists, Jehovah's Witnesses, 7-days Adventists, Lutherans etc.), Catholics, Karaims existed in the Crimea before 2014.

After Crimea's annexing by Russian Federation in 2014 Crimean religious communities and organizations faced a necessity to meet Russian regulation of religious activity, in particular Federal law "On Freedom of Conscience and Religious communities" (adopted on September, 12, 1997)¹ and Federal law "On Counteracting Extremist Activity" (adopted on June, 25, 2002)². The analysis of such legislation allows concluding that Russia provides much more strict rules of religious communities' existence in Russia in comparison with Ukrainian norms.

Firstly Ukrainian law "On Freedom of conciseness and religious organizations" (adopted on April, 23, 1991)³ (further – Ukrainian law) recognizes equality of all religions whereas Russian Federal law "On Freedom of Conscience and Religious communities" (further – Russian law) recognizing equality of all religions, underlines a special role of Orthodoxy in the history of Russia, creating and developing of its spirituality and culture (preamble). So in Russia the priority is given to Orthodox religion (and in particular Moscow Patriarchate).

Then Russian law contains more rigorous norms about religious community creation. According to article 9 of the mentioned law, a local religious organization could be founded by a minimum of ten Russian citizens who have reached the age of 18, who reside in the same locality or in the same city or village. And also before 13.07.2015 there was an additional prescription that those citizens were united in a religious group, with confirmation issued by local authorities of its existence in the territory for at least 15 years. In Ukraine religious community could be founded by not less than 10 humans (independently of their citizenship). So those religious activists of the Crimea (for instance Crimean Tatars), who denied changing a citizenship from Ukrainian into Russian, lost a possibility to register religious community.

On 2014 (till July, 13, 2015) registration of religious organizations in Russia was on charge. People had to pay a registration fee equivalent of approx. 50 USD for registration of religious organization. In Ukraine the registration of religious communities was free of charge any time.

Some of religious organizations failed to submit necessary papers because they were not separate legal entities but just representatives of religious communities, registered on the territory of mainland Ukraine. These organizations had to submit number of documents according to Russian law (statute, records of community meetings, list of community members etc.)

All mentioned peculiarities caused situation when a number of officially registered religious communities in the Crimea decreased greatly. As of

¹ Available online at http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_16218/

² Available online at <http://base.garant.ru/12127578/>

³ Available online at <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/987-12>

December, 25, 2015, near 100 religious organizations were re-registered in the Crimea in accordance with the Russian law¹. The deadline for all religious communities to re-register with the Russian Justice Ministry expired on 1 January 2016, so over 1,100 religious communities which had legal status under Ukrainian law no longer have legal status under Russian law.

As a consequence without registration under Russian law, religious communities can exist as there, but they are not recognized as legal entities and so cannot act in civil turnover (have property, rent property, enter into other contracts, employ people etc.). Lots of communities have met a unilateral cancellation of property rental contracts, which deprived them of places of worship and other activity.

Also even in case of obtaining a status of legal entity religious organizations had to re-register their property rights for the lands and other real property. According to the part 3 article 3 of the Law of the Republic of Crimea "On peculiarities of regulation of property and land relations on the territory of the Republic of Crimea", adopted by the State Council of the Republic of Crimea on July, 30, 2014, religious organizations, which had lands on the status of permanent use, might re-register this right for the right of free of charge temporary use². So the status of such lands use had changed from permanent to temporary. And it causes a risk of non-prolongation of such use in future.

¹ See online registration database of the Federal Tax Service, available at: <http://egrul.nalog.ru/>.

² Available online at http://gkreg.rk.gov.ru/rus/file/pub/pub_241980.pdf (in Russian)

But one of the most dangerous for freedom of religion provisions of Russian legislation is the rules against extremism. Article 14 of the Federal law "On Freedom of Conscience and Religious communities" prescribes that actions, directed on the extremism activity, are the reason of religious organization's liquidation and a prohibition of its activity. Federal law "On counteraction of extremist activity", adopted on July, 25, 2002 regulates main issues of religious organizations' liability for extremism. Article 9 of the mentioned law regulates that in case of providing extremist activity, which violated human rights and freedoms or caused damage to the personality or the health of citizens, environment, public order, public security, property, legal economic interests of humans or legal entities, society, state, or such activity which poses a real threat of a damage, religious organization could be liquidated. And in case if the religious community was not registered as a legal entity, its activity could be prohibited. All property of the liquidated religious organization becomes a property of Russian Federation.

Criminal code of Russian Federation contains several articles which determine severe punishment for public call for extremist activity, organizing of extremist community, organizing of extremist organization activity, financing of extremist activity.

On December, 2013 the Criminal Code of the Russian Federation was added by new provisions banning so-called "extremist" or "separatist" statements (entered into force on May, 9, 2014). Article 280.1 of the Criminal

code of Russian federation has a name “Public call for the actions, aimed at violating of territorial integrity of Russian Federations”¹ and is used to prevent and punish the expression of views allegedly opposed to the Russian government in its annexation of the Crimea. According to the article 280.1 of the Criminal code of Russian Federation such activity is punishable by large fines or forced labor up to three years, or by arrest up to six months, or by imprisonment up to five years with a ban on conducting such activity for the same period.

In the Crimea such legislative rules are used against those people who have dissenting views on the annexing of the Crimea, including journalists, political organizations (as Menjlis of Crimean Tatars), religious leaders.

For example in March 2014, the law enforcement bodies detained a priest of the Ukrainian Greek Catholic Church Nikolai Kvich in the City of Sevastopol². The kidnapping of the priest was followed by a search of his property and an eight-hour interrogation; an inventory of one of the Orthodox temples of the Kyiv Patriarchate; and threats directed against other Ukrainian priests and their families.

On June – September, 2014 illegal searches of “extremist” literature were held in Medrece (Islamic school) in Kolchugino village and in Kiber Djami mosque in Simferopol. On May, 2015 seven of nine Baptists who conducted an outdoor religious meeting in a village

in central Crimea were fined. On June, 2015 the warden of a hostel for medical academy students has been fined over two Muslim books found in a prayer room which Russian authorities deemed “extremist”.

Different organizations, analyzing a situation with a freedom of religion in the Crimea, evaluated it as critical.

Following an invitation by the Government of Ukraine on 15 June 2015, the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) and the OSCE High Commissioner on National Minorities (HCNM) conducted a joint Human Rights Assessment Mission (HRAM) on Crimea from 6 to 18 July 2015. The authorities in Crimea did not respond to requests to facilitate access to Crimea for the HRAM,⁴ for which reason the HRAM primarily conducted fact-finding and research in the territory of mainland Ukraine, as well as through remote interviews with relevant contacts in Crimea and elsewhere.

The conclusion, made in the report, is the following: “By excluding thousands of NGOs, media and religious organizations from operating in Crimea (including based on citizenship of founders), under the auspices of mandatory re-registration requirements, de facto authorities have also set the table for violations of other interrelated human rights and fundamental freedoms”³.

A Norwegian-Danish-Swedish initiative, Forum 18, which is a non-profit charitable foundation, characterizes a situation in the Crimea as a following:

¹ Available at <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=198907>

² Information on the situation in the Republic of Crimea (the Russian Federation) within the scope of UNESCO competence. As of April 8, 2015, available at <http://russianunesco.ru/eng/article/207>

³ The Report of the Human Rights Assessment Mission on Crimea, jointly published by ODIHR and HCNM, is available at: <https://www.osce.org/odihr/180596>

“Individuals and religious communities have faced raids, fines, religious literature seizures, government surveillance, expulsions of invited foreign religious leaders, unilateral cancellation of property rental contracts and obstructions to regaining places of worship confiscated in the Soviet period. Only one percent of communities which had state registration under Ukrainian law have succeeded in gaining the compulsory Russian re-registration. Members of a wide range of religious communities are highly cautious about discussing anything that could be interpreted as criticism of Russian rule for fear of possible reprisals. This includes a reluctance to discuss restrictions on freedom of religion or belief”¹.

Freedom House (an independent watchdog organization dedicated to the expansion of freedom and democracy around the world)² in its report mentioned: “In their efforts to suppress opposition to the annexation, the occupation authorities often target Ukrainian religious institutions and schools that promote Ukrainian language, history, and culture. Nearly one-third of Ukrainian Orthodox churches had been forced to close by November, and at least one Roman Catholic parish leader was forced to leave Crimea”³.

Russian authority visa-versa evaluates the inter-confessional situation in the Crimea as stable and predictable. “The Constitution of the Russian Federation, the Constitution of

the Republic of Crimea of April 11, 2014, and the Charter of the Federal City of Sevastopol of April 14, 2014, guarantee the nations of the Crimean Federal District the freedom of conscience, the freedom of worship, including the right to practice any religion individually or with others or practice none, freely chose, profess or disseminate religious and other convictions and act according to such... Believers in that district have all opportunities to realize their right to freedom of religion. The representatives of the clergy and general public support the position of state and law-enforcement bodies to ensure law and order, including in the field of inter-ethnic relations countering radicalism and extremist manifestations”⁴.

Conclusion

The European Court of Human Rights has established a wide interpretation to the meaning of religious freedom. Hence, religious rights are protected if they:

- attain a certain level of cohesion, importance and credibility;
- are respected in democratic society;
- do not conflict with fundamental rights;
- relate to aspect of human life and behavior;
- are not inconsistent with human dignity;⁵

Freedom of religion contains two elements. The first is the right to manifest

¹ <http://www.forum18.org/analyses.php?region=86>

² <https://freedomhouse.org/about-us>

³ Freedom House Overview on the Crimea, available at <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/crimea>

⁴ Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, submission to UNESCO (14 April 2015, available at: <http://russianunesco.ru/eng/article/2070>);

⁵ Campbell and Cosans v UK, nos. 7511/76 and 7743/76, § 36, ECHR 1983

one's religion, which may be limited only in case of legal restrictions, which are necessary for the protection of:

- the interests of public safety in a democratic society;
- public order, health or morals;
- the rights and freedoms of others.

The second is the right to freedom of religion itself, which means the right to have one's religion, thought, conscience or belief, and which cannot be restricted under any circumstances.

The Guidelines on Freedom of Association, jointly issued by ODIHR and the Venice Commission, further underscore that "re-registration should not automatically be required following changes to legislation on associations". Yet even when re-registration is necessary, due to exceptional and fundamental changes in the legal framework, "if they do not re-register, the associations should be able to continue to operate without being considered unlawful.

The European Court of Human Rights has found that refusal or delay by authorities in the registration of associations, including where necessary to obtain legal personality, may constitute an interference with the freedom of association¹.

¹ Case of Ismayilov v Azerbaijan, Judgment of the European Court of Human Rights (17 January 2008).

As the UN Human Rights Committee has elaborated, such offenses as "extremist activity" should be "clearly defined to ensure that they do not lead to unnecessary or disproportionate interference with freedom of expression².

So there are many rules, created by international bodies, organizations, courts for freedom of religion understanding and for possible restrictions of religious manifest. As in other spheres of life rules and restrictions of freedom of religion should correspond to a reasonable expediency and be proportional to the possible danger of exact religious manifest.

Of course the criteria of possible restrictions (the interests of public safety in a democratic society; public order, health or morals; the rights and freedoms of others) are really evaluative, "rubber" categories. And they are evaluated differently by Russian authorities and by international experts. But if to make a comparative analysis between the situation before March, 2014 and after Russian annexing of the Crimea, we could state that the Crimea becomes a new challenge to the freedom of religion.

² UN Human Rights Committee, General Comment No. 34, Article 19: Freedoms of opinion and expression, UN Doc. CCPR/C/GC/34 (12 September 2011), para. 46. Available at: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>.

Стаття надійшла до друку 30 вересня 2016 р.

PODSTAWY PRAWNE ORGANIZACJI RZYMSKOKATOLICKIEGO DUSZPASTERSTWA WOJSKOWEGO W II RZECZYPOSPOLITEJ (Legal basics of the organization of the Roman Catholic military priesthood in the Second Republic of Poland)

Wraz z uzyskaniem w 1918 r. niepodległości i tworzeniem Wojska Polskiego, ważnym zadaniem dla ówczesnych władz cywilnych i wojskowych było ustanowienie struktury duszpasterstwa przeznaczonego do pracy w środowisku żołnierskim. Pierwszym etapem działania było ustanowienie Biskupa Polowego Wojska Polskiego, który faktycznie kierował duchowieństwem wojskowym. Podpisanie przez Polskę i Stolicę Apostolską konkordatu w sposób uzgodniony przez obie strony uregulowały działalność duszpasterstwa w Wojsku Polskim.

Kluczowe słowa: Kościół Rzymskokatolicki, Stolica Apostolska, Rzeczypospolita Polska duszpasterstwo, wojsko, prawo.

**Ks. mgr Piotr
Jaworski**

*ksiądz katolicki,
wikariusz w parafii
Najświętszego Serca
Pana Jezusa
w Tarnowie.
Absolwent Papieskiej
Akademii Teologicznej
w Krakowie Wydział
Teologiczny Sekcja
w Tarnowie.
Praca magisterska
pisana na seminarium
z prawa*

Aktualność badań. Problem nawiązania stosunków dyplomatycznych pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską legł u podstaw uporządkowania prawnego struktury duchowieństwa wojskowego w RP. Temat ten jest stosunkowo słabo opracowany i niniejszy artykuł ma przybliżyć czytelnikom tę problematykę.

Analiza ostatnich publikacji. Brak jest opracowań zwartych na ten temat.

Przedmiot i cel zadania naukowego. Przedmiotem i celem zadania naukowego jest przedstawienie funkcjonowania duszpasterstwa rzymskokatolickiego w Wojsku Polskim w II Rzeczypospolitej.

Wykład tekstu. Wraz z powstaniem II Rzeczypospolitej nastąpił proces stopniowej unifikacji polskich sił zbrojnych, co pociągało za sobą konieczność sprawnej organizacji duszpasterstwa wojskowego w nowych realiach społeczno-politycznych. Z tej racji — na dwa dni przed oficjalnym uzyskaniem niepodległości — ówczesny kierownik Ministerstwa Spraw Wojskowych płk Jan Wroczyński w porozumieniu z arcybiskupem Aleksandrem Kakowskim powołał 9 listopada 1918 r. do istnienia instytucję Konsystorza Polowego Wojska Polskiego zatwierdzonego 7 grudnia 1918 r., który miał tymczasowo zadbać o potrzeby duchowe walczącego wojska oraz

zabiegać u kompetentnych władz kościelnych o nominacje księży na stanowiska kapelanów wojskowych. Jednocześnie władze polskie prowadziły starania o zamianowanie Biskupa Polowego Wojska Polskiego, którym ostatecznie został dotychczasowy sufragan warszawski biskup Stanisław Gall.

Nominacja Biskupa Polowego była pierwszym poważnym krokiem zmierzającym ku usprawnieniu funkcjonowania duszpasterstwa wojskowego w armii odrodzonego państwa. Następne decyzje podejmował Biskup Polowy, przed którym stało wiele trudności wynikających zarówno z sytuacji politycznej, jak również z braków personalnych w korpusie kapelanów.

Nominacja Biskupa Polowego Wojska Polskiego nie nadawała jednocześnie duszpasterstwu wojskowemu w Polsce ostatecznych form organizacyjno — prawnych. Dotychczasowe regulacje i działania pozwoliły zaistnieć duszpasterstwu wojskowemu, ale nie sprecyzowały jasno jego miejsca w strukturach państwowych, wojskowych, a szczególnie w strukturach kościelnych. Brak szczegółowych i precyzyjnych rozwiązań rozdził wiele problemów i nieporozumień zwłaszcza w środowisku kościelnym. Z tej racji w 1923 r. ks. Jan Pajkert wystosował do prymasa Polski kard. Edmunda Dalbora *Memoriał*, w którym napisał: „księża kapelani chcieliby być silnie złączeni ze Stolicą Apostolską; nie ma żadnego breve, nie są określone facultates, które zwykła określać Stolica Apostolska (kan. 340)” [5, 7, 8].

Trudną sytuację organizacyjno-prawną duszpasterstwa wojskowego w Polsce oraz niejasny status korpusu kapelanów wojskowych miał wyjaśnić

konkordat i wynikające z jego postanowień szczegółowe przepisy wykonawcze, które będą przedmiotem niniejszego rozważania.

Sprawa konkordatu między Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską stała się aktualna po uzyskaniu przez Polskę niepodległości. Z jednej strony chodziło o unormowanie stosunków polsko-watykańskich, a z drugiej o wprowadzenie jednolitego prawodawstwa kościelnego na całym obszarze Polski, w której dotychczas obowiązywały odrębne systemy prawne funkcjonujące w państwach zaborczych, a także o dostosowanie administracyjnych granic kościelnych do politycznych granic państwa [10, 252, 253]. Do uregulowania sprawy stosunku państwa do Kościoła katolickiego skłaniały Polskę następujące przyczyny: działanie prawa zaborczego, uzależniającego od zgody władz państwowych obsadę stanowisk kościelnych, szereg terytoriów polskich podlegało nadal biskupom mającym swoje siedziby poza granicami państwa, w Polsce mniejszości narodowe miały swoje stolice biskupie, stan zaognienia na Kresach Wschodnich, gdzie religia utożsamiana była z przynależnością narodową, a także brak uregulowania spraw majątkowych Kościoła [11, 252, 253]. Na ujednolicenie stanu prawnego oczekiwało także duszpasterstwo wojskowe, którego działalność i status prawny podlegał wielu dyskusjom stanowiącym swoistego rodzaju postulat do wprowadzenia jednolitych norm prawnych na płaszczyźnie kościelno-państwowej.

Dnia 10 lutego 1925 r. zawarto konkordat między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską. Zgodnie

z prawem państwowym (artykuł 114 konstytucji marcowej) [14, 82-89] konkordat wymagał ratyfikacji przez Sejm. Rada Ministrów przedstawiła projekt ustawy zatwierdzającej konkordat i 24 marca 1925 r. rozpoczęto debatę ratyfikacyjną. Po burzliwej dyskusji w obu izbach parlamentu konkordat został ratyfikowany przez Sejm 27 marca 1925 r. i przez Senat 23 kwietnia 1925 r. [10, 109] Ustawa o ratyfikacji konkordatu została ogłoszona w Dzienniku Ustaw (Dz.U. nr 47, poz. 324). Dnia 30 maja 1925 r. konkordat podpisał prezydent Stanisław Wojciechowski wraz z premierem Władysławem Grabskim i ministrem spraw zagranicznych Aleksandrem Skrzyńskim. Wymiana dokumentów ratyfikacyjnych miała miejsce w Warszawie 9 czerwca 1925 r. [18, 92] Tekst konkordatu został ogłoszony w *Acta Apostolicae Sedis* z 1925 r., t. XVII, 8 (1925), s. 273-287 i w *Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* wraz z jego przekładem na język polski z 18 lipca 1925 r. (Dz.U. nr 72, poz. 501.) i zgodnie z postanowieniem art. 27 konkordat wszedł w życie po upływie 2 miesięcy od daty wymiany dokumentów ratyfikacyjnych [7]. Z dniem tym zniesione zostały, zgodnie z art. 25 konkordatu, wszystkie „prawa, rozporządzenia i dekrety”, które obowiązywały na terenie Polski, a pozostawały w sprzeczności z jego postanowieniami [7].

W konkordacie uwzględniono nie tylko posługę duszpasterską w wojsku, ale także uregulowano kwestię rekrutacji osób duchownych do armii. Temu zagadnieniu poświęcony był art. 5 konkordatu, w którym stwierdzono: *Duchowni w wykonywaniu swych urzędów cieszyć się będą szczególną opieką prawną. Na*

równi z urzędnikami państwowymi korzystają oni będą z prawa zwolnienia od zajęcia sądowego części swych uposażeń. Duchowni, którzy otrzymali święcenia, zakonnicy, którzy złożyli śluby, uczniowie seminarij i nowicjusze, którzy wstąpili do seminariów i nowicjatów przed wypowiedzeniem wojny, będą zwolnieni ze służby wojskowej z wyjątkiem pospolitego ruszenia. W tym ostatnim wypadku, księża posiadający święcenia kapłańskie, wykonywać będą w wojsku swój urząd kapłański, tak jednak, aby na tym nie ucierpiało dobro parafii, inni zaś członkowie duchowieństwa będą powołani do służby sanitarnej. Duchowni będą zwolnieni z obowiązków obywatelskich, niezgodnych z powołaniem kapłańskim, jako to: sędziów, przysięgłych, członków trybunałów itd. [7].

Analizując przepisy zawarte w konkordacie z 1925 r. można stwierdzić, że art. 5 dotyczył zagadnienia duszpasterstwa wojskowego jedynie przez pryzmat ewentualnych działań wojennych. Kwestia zwolnienia księży z obowiązku służby wojskowej, z pominięciem powszechnej mobilizacji miała ogromne znaczenie dla planów mobilizacyjnych państwa, ponieważ umożliwiono włączenie do służby duszpasterskiej na czas wojny księży pracujących w duszpasterstwie cywilnym. „Art. 55 *Ustawy o powszechnym obowiązku wojskowym* z 23 maja 1923 roku zrównywał pod tym względem z duchownymi katolickimi wszystkich duchownych uznanych przez państwo wyznań chrześcijańskich, dla rabinów zaś i duchownych niechrześcijańskich przewidywał udział w pospolitym ruszeniu bez uprzedniej komisji wojskowo-lekarskiej, ale bez broni” [12].

Zagadnieniu duszpasterstwa wojskowego bezpośrednio poświęcony był art. 7 konkordatu, który stwierdzał: *Woj-ska Rzeczypospolitej korzystać będą z wszelkich wyróżnień, jakie Stolica Apostolska udziela wojskom zgodnie z przepisami prawa kanonicznego. W szczególności kapelani będą posiadali prawa proboszczowskie w stosunku do wojskowych i ich rodzin i wykonywać będą czynności swego urzędu kościelnego pod jurysdykcją Biskupa Polowego, który będzie miał prawo ich wyboru. Stolica Apostolska przyzwala, aby to duchowieństwo w tym, co dotyczy jego służby wojskowej, podlegało władzom wojskowym* [7].

Powyższy artykuł nadawał armii Rzeczypospolitej egzempcję zgodną z przepisami prawa kanonicznego. Kapelani wojskowi mieli otrzymać uprawnienia proboszczowskie w stosunku do wojskowych, a także do ich rodzin. Jurysdykcja Biskupa Polowego była więc jurysdykcją nie tylko zwyczajną, ale także specjalną [15, 109-114]. Odmienny pogląd w tej materii przedstawił ks. Stanisław Wilk, który uznał, że Biskup Polowy do czasu zatwierdzenia statutu duszpasterstwa wojskowego w Polsce nie posiadał jurysdykcji zwyczajnej, lecz tylko delegowaną [17, 241]. Zgodnie z art. 11 konkordatu wybór Biskupa Polowego należał do Stolicy Apostolskiej, która ewentualną nominację miała uzgadniać z Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej, aby upewnić się, że nie ma on przeciw danej nominacji zastrzeżeń natury politycznej [7].

Realizacja postanowień konkordatu wymagała przepisów wykonawczych, dlatego Episkopat na wniosek Biskupa Polowego powołał specjalną komisję

(w skład której weszli: Biskup Polowy Stanisław Gall, bp Stanisław Łukomski oraz bp Edward Komar) w celu opracowania projektu statutu duszpasterstwa wojskowego, który następnie miało przedłożyć Stolicy Apostolskiej w celu jego zatwierdzenia. Przygotowany przez komisję projekt został przyjęty na konferencji Episkopatu Polski obradującej w Warszawie w dniach 26-29 maja 1925 r. Założenia statutu bp Stanisław Gall poddał również szczegółowej analizie na zjeździe księży dziekanów 28 sierpnia 1925 r., a 18 listopada 1925 r. na specjalnej audiencji w Rzymie przedstawił ów projekt papieżowi Piusowi XI, który zapewnił Biskupa Polowego, że udzieli nuncjuszowi apostolskiemu w Polsce wszelkich pełnomocnictw do ostatecznego załatwienia sprawy jurysdykcji duchowieństwa wojskowego [15, 114]. Działając na mocy specjalnej delegacji papieskiej nuncjusz apostolski w Polsce Wawrzyniec Lauri dekretem z 27 lutego 1926 r. zatwierdził na okres pięciu lat *Statut Duszpasterstwa Wojskowego w Wojsku Polskim (Statuta Curam spiritualem militum Exercitus Poloni spectantia, approbata a S.Sede Apostolica decreto Nuncii Apostolici Poloniae de die 27 februarii A.D.1926.)*. Kongregacja Soboru dekretem z 6 grudnia 1930 r. przedłużyła go na drugie pięciolecie [15, 114].

Ze strony państwa tenże statut został ogłoszony jako załącznik do rozporządzenia wykonawczego do konkordatu, które to rozporządzenie wydano działając w oparciu o art. 2 ustawy z 23 kwietnia 1925 r. o zatwierdzeniu układu ze Stolicą Apostolską określającego stosunek państwa do Kościoła Rzymskokatolickiego [8, 108]. Oprócz *Statutu*

Duszpasterstwa Wojskowego w Wojsku Polskim z inicjatywy marszałka J. Piłsudskiego (który po przewrocie majowym, 2 października 1926 r. przejął tekę Ministra Spraw Wojskowych), ogłoszono Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów i Ministra Spraw Wojskowych oraz Ministrów: Spraw Wewnętrznych, Sprawiedliwości, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z 25 listopada 1926 r. w sprawie Organizacji Kościelnej Duchowieństwa Wojskowego [14, 115]. Paragraf 1 tego rozporządzenia brzmiał: *W wykonaniu art. 7 konkordatu wprowadza się organizację kościelną duchowieństwa wojskowego na zasadach ustalonych w załączonym statucie i wedle nadanej tym statutem duchowieństwu wojskowemu w Polsce jurysdykcji kościelnej* [13]. Rozporządzenie weszło w życie z chwilą jego ogłoszenia [13]. Wydane rozporządzenie zostało przez Biskupa Polowego podane kapelanom do wiadomości i przestrzegania rozkazem wewnętrznym z 15 stycznia 1927 r. [15, 114]

Statut Duszpasterstwa Wojskowego w Wojsku Polskim składał się z 5 rozdziałów obejmujących łącznie 30 artykułów. Rozdział I (art. 1-9) nosił tytuł *Zasady ogólne* i dotyczył struktury hierarchicznej duchowieństwa wojskowego, organizacji duszpasterstwa oraz wymieniał osoby podlegające duszpasterstwu w parafiach wojskowych. Rozdział II (art. 10-16) *Jurysdykcja duchowieństwa wojskowego* dotyczył jurysdykcji zarówno kapelanów wojskowych, jak również Biskupa Polowego stojącego na czele diecezji wojskowej. Rozdział III (art. 17-18) *Opieka duchowna w stosunku do osób obrządku greckokatolickiego* regulował zasady

współpracy między katolickim duszpasterstwem wojskowym, a duchownymi sprawującymi opiekę religijną nad żołnierzami wyznania greckokatolickiego. W artykule 17 statut stwierdzał: *„Radcą Biskupa Polowego w sprawach liturgicznych dla obrządku greckokatolickiego jest dziekan greckokatolicki przy Kurii Biskupa Polowego”* [13], natomiast art. 18 mówił: *„Wojskowi i ich rodziny obrządku greckokatolickiego podlegają opiece duchownej właściwego kapelana greckokatolickiego, który stoi na czele parafii greckokatolickiej, utworzonej przez Biskupa Polowego”* [13]. Rozdział IV (art. 19-21) *Prowadzenie ksiąg parafialnych* dotyczył prowadzenia ksiąg parafialnych przez proboszczów wojskowych zgodnie z kan. 470 Kodeksu Prawa Kanonicznego (art. 19 statutu), administracji majątkiem kościelnym przez kapelanów wojskowych (art. 21) a także regulował istniejący od dawna problem spełniania przez kapelanów obowiązków urzędników stanu cywilnego. Problem związany z tą kwestią wyjaśniał art. 20 statutu, który stwierdzał: *Kapelani wojskowi pełnią obowiązki „urzędników stanu cywilnego” w stosunku do osób wojskowych i ich rodzin w myśl przepisów przez Kurie wojskową wydanych* [13]. Rozdział V (art. 22-30) *Uzupełnienie kadr duchowieństwa wojskowego* regulował kwalifikacje duchowieństwa pracującego w duszpasterstwie wojskowym, a także nabór księży do służby duszpasterskiej na czas wojny i pokoju.

Włączenie statutu do państwowego porządku prawnego spowodowało, że zyskał on specyficzny charakter — aktu jednocześnie kościelnego i państwowego. W ślad za postanowieniami *Statutu*

Duszpasterstwa Wojskowego w Wojsku Polskim Biskup Polowy Stanisław Gall erygował 75 parafii wojskowych, których wykaz został ogłoszony rozkazem Ministra Spraw Wojskowych [15, 94]. Na czele każdej parafii stanął kapelan z uprawnieniami proboszcza. Przy organizowaniu parafii wojskowych zwracano szczególną uwagę na dyslokację oddziałów wojskowych, aby w ten sposób proboszcz wojskowy mógł mieć jak najłatwiejszy dostęp do swoich wiernych, a wierni mieli ułatwiony kontakt z proboszczem [9, 38]. Z tego względu parafie wojskowe nie pokrywały się terytorialnie z parafiami cywilnymi, ani też nie odpowiadały organizacyjnie przewidzianym jednostkom wojskowym takim, jak pułk, czy dywizja.

Statut duszpasterstwa wojskowego w Wojsku Polskim w rozdziale II (punkty 10-16) ostatecznie określił jurysdykcję Biskupa Polowego oraz kapelanów wojskowych. W zakresie jurysdykcji biskupa statut stwierdzał: *Biskup Polowy wykonuje jurysdykcję w stosunku do kapelanów, wszystkich wojskowych oraz członków ich rodzin religii katolickiej wszystkich obrządków całej armii lądowej i marynarki wojennej Rzeczypospolitej* [13].

„Zarówno z brzmienia konkordatu jak i tenoru statutu oraz instrukcji kard. Eugenio Pacellego wynika, że jurysdykcja [B]iskupa [P]olowego i kapelanów wojskowych posiadających prawa proboszczowskie była jurysdykcją personalną (osobową) [2, 287, 288], ponieważ odnosiła się wprost i bezpośrednio do osób należących do lądowych i morskich sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, a tylko ubocznie i pośrednio do terytorium, na którym te wymienio-

ne osoby przebywają na stałe lub tymczasowo. Jurysdykcja ta nie była terytorialna, gdyż Biskup Polowy nie miał diecezji terytorialnej. Jego diecezją była cała Polska i wszystkie miejscowości poza Polską, gdziekolwiek znalazło się wojsko polskie” [11, 256]. Wynikało to z art. 7 konkordatu, który stanowił, że: *Wojska Rzeczypospolitej korzystać będą z wyróżnień, jakich Stolica Apostolska udziela wojskom, zgodnie z przepisami prawa kanonicznego (...)* [7]. Zwyczajnie Stolica Apostolska przyznawała biskupom polowym i kapelanom wojskowym jurysdykcję personalną wraz z odnośną egzempcją, nie zwykła natomiast udzielać jurysdykcji terytorialnej w ścisłym tego słowa znaczeniu [15, 117, 118]. Wspomniany art. 7 konkordatu określił jasno istotę jurysdykcji przysługującej kapelanom wojskowym: (...) *W szczególności kapelani będą posiadali prawa proboszczowskie w stosunku do wojskowych i do ich rodzin i wykonywać będą czynności swego urzędu kościelnego pod jurysdykcją biskupa polowego* [7].

Jurysdykcja Biskupa Polowego była zatem jurysdykcją personalną, a nie terytorialną w ścisłym tego słowa znaczeniu. Biskup Polowy był wprawdzie ordynariuszem, ale nie ordynariuszem miejsca (ordinarius loci) po myśli kan. 198 Kodeksu Prawa Kanonicznego [6] i przysługiwały mu uprawnienia ogólne nadane przez Kodeks Prawa Kanonicznego ordynariuszom. Nie przysługiwały mu natomiast te szczególne uprawnienia, które prawo kościelne powszechne przyznało wyłącznie ordynariuszom miejsc [11, 257].

Statut Duszpasterstwa Wojskowego w Wojsku Polskim w art. 9 wymienił

osoby podlegające pod opiekę duszpasterską parafii wojskowych, nad którymi Biskup Polowy i kapelani wojskowi (posiadający władzę proboszczowską) mieli jurysdykcję zwyczajną.:

Parafia wojskowa obejmuje osoby należące do oddziałów, zakładów i „formacji” wojskowych oraz te wszystkie, które zostały powierzone opiece duchownej odnośnego kapelana wojskowego, a mianowicie:

1) wszystkich szeregowych wojska zarówno lądowego, jak i morskiego, a to: a) szeregowych wojska stałego z chwilą zaliczenia w stan wyżywienia; b) nadtermiновых; c) podoficerów; d) rzemieślników wojskowych w zamkniętych obozach warownych oraz orkiestrantów;

2) wszystkich oficerów wojska zarówno lądowego, jak i marynarki wojennej; a) zawodowych; b) należących do rezerwy armii, ponownie do służby wojskowej powołanych

3) duchownych wojskowych: a) zawodowych; b) rezerwowych, ponownie do służby czynnej powołanych;

4) uczniów-wychowanków: a) szkół wojskowych; b) szkół, mających za cel przygotowanie chłopców do zawodu wojskowego; c) ochron wojskowych w zamkniętych obozach warownych; d) uczniów-orkestrantów;

5) wszystkich powołanych pod broń z okazji mobilizacji całego Narodu dla obrony Rzeczypospolitej;

6) inwalidów wojennych, emerytów wojskowych, weteranów „powstań”, którzy znajdują się w szpitalach wojskowych;

7) emerytów wojskowych, powołanych ponownie do służby czynnej;

8) mężczyzn i kobiety, pełniących obowiązki w szpitalach i zakładach sanitarnych i tamże zamieszkujących;

9) jeńców wojennych, więźniów oraz internowanych podczas wojny;

10) robotników i woźniców, pociągniętych do jakichkolwiek prac wojennych podczas wojny, a znajdujących się poza swymi parafiami;

11) urzędników wojskowych, pełniących obowiązki w szpitalach wojskowych, więzieniach, szkołach i twierdзах;

12) rodziny wojskowych służących w wojsku: a) żonę zamieszkałą ze swym mężem; b) oraz dzieci, mieszkające wraz z rodzicami przed ukończeniem 21 roku życia” [13].

Odnosnie innych osób Biskup Polowy i kapelani wojskowi mogli mieć jurysdykcję delegowaną przez ordynariusza miejscowego lub tych, co zastępują jego osobę. Bez delegacji miejscowego ordynariusza lub jego zastępcy, poza wypadkami *in articulo vel periculo mortis*, jedne akty jurysdykcji kościelnej byłyby nieważne (*invalida*), inne niegodziwe (*illicita*) [11, 256, 257].

Delegatem Biskupa Polowego przy Naczelnym Wodzu był Dziekan Generalny, który odpowiadał za koordynację katolickiego duszpasterstwa w terenie.

Prawo nominacji kapelanów przysługiwało Biskupowi Polowemu. Potwierdzały to art. 23 i 25 statutu. W art. 23 stwierdzono: *Każda diecezja do starczy Biskupowi Polowemu, który ma prawo wyboru, odnośną liczbę kapłanów do służby duszpasterskiej w wojsku* [13]. Zapis ten był ważny nie tylko w kontekście braków kadrowych w duszpasterstwie wojskowym w tym okresie, ale także z tej racji, że w okresie II Rzeczypospolitej diecezja polowa nie posiadała swojego seminarium duchownego, w którym kształciłaby kandydatów do

przyszłej służby duszpasterskiej w siłach zbrojnych.

Prawo nominacji kapelanów wojskowych przez Biskupa Polowego jasno regulował art. 25 statutu, który stwierdzał: *Mianowanie kapelanów wojskowych należy do rdyнар[j]usza Polowego* [13]. Zanim wydano *Statut Duszpasterstwa Wojskowego w Polsce*, zagadnienie nominacji kapelanów wojskowych uregulowała wydana 31 października 1925 r. *Ustawa o obowiązkach i prawach katolickiego duchowieństwa wojskowego*.

Wydany dokument w art. 9 stwierdzał: *Zawodowi kapelani wojskowi winni posiadać: a) obywatelstwo polskie; b) ukończone studia teologiczne na jednym z uniwersytetów lub seminariów w kraju lub równorzędnych zakładów teologicznych zagranicą; c) wiek poniżej 35 lat i przynajmniej 3 lata kapłaństwa; d) zaświadczenie wojsko-lekarskie zdrowia; e) odpowiednie kwalifikacje zaświadczone przez ordynariusza; f) roczną praktykę w duszpasterstwie wojskowym z wynikiem dodatnim* [1].

W praktyce Biskup Polowy zgłaszał kandydata wyznaczonego przez swojego biskupa diecezjalnego – do Departamentu Personalnego Ministerstwa Spraw Wojskowych, natomiast wydanie zarządzenia o mianowaniu kapelanem należało do Prezydenta Rzeczypospolitej. Równocześnie Minister Spraw Wojskowych powoływał kapelana rozkazem do służby czynnej [8, 110, 11]. Wyznaczani na stanowiska kapelanów wojskowych powinni mieć nie więcej, niż 35 lat życia, przynajmniej trzy lata kapłaństwa, obywatelstwo polskie, świadectwo lekarskie dobrego zdrowia i wytrzymałości fizycznej oraz dobrą opi-

nię ordynariusza po myśli kan. 117 Kodeksu Prawa Kanonicznego [13].

Ustawa o obowiązkach i prawach katolickiego duchowieństwa wojskowego regulowała także status kapelanów rezerwy (art. 12, 13, 14 i 21) i kapelana w stanie spoczynku (art. 19 i 20). Warunkiem przejścia duchownego do stanu rezerwy było spełnienie warunków zawartych w cytowanym wcześniej art. 9 ustawy oraz praca w duszpasterstwie wojskowym przynajmniej przez okres 3 lat [1].

Duchowny zgodnie z ustawą mógł być przeniesiony do rezerwy przez Prezydenta Rzeczypospolitej: *a) na własną prośbę; b) na wniosek Biskupa Polowego; c) w wypadku stwierdzonej przez komisję superrewizyjną niezdolności do pracy duszpasterskiej* [1].

Kapłani wyznaczeni do rezerwy armii otrzymywali od Prezydenta Rzeczypospolitej stopień kapelana rezerwy. Zawodowi duchowni wojskowi przy przeniesieniu do rezerwy zatrzymywali swój stopień [1]. Zagadnienie kapelanów znajdujących się w rezerwie regulował też art. 14, który wymieniał warunki przejścia z rezerwy w stan pospolitego ruszenia.

Zgodnie z ustawą duchowny przechodził do pospolitego ruszenia:

a) w razie odwołania go przez ordynariusza lub przełożonego zakonu; b) z osiągnięciem 51 lat życia; c) w razie uznania przez Komisję superrewizyjną za niezdolnego do pełnienia służby wojskowej w charakterze duchownego rezerwy [1].

Sytuację kapelanów znajdujących się w stanie spoczynku regulowały art. 19 i 20 *Ustawy o obowiązkach i prawach katolickiego duchowieństwa*

wojskowego, które wraz z art. 21 (mówiącym o przenoszeniu w stan rezerwy), wchodziły w skład Tytułu IV: *Stan nieczynny, stan spoczynku i rezerwa duchowieństwa wojskowego*. Przepis art. 19 dotyczył awansu duchownego w stanie spoczynku stwierdzając: *Duchownym wojskowym od kapelana do dziekana włącznie przeniesionym w stan spoczynku, o ile nie przeszli w ostatnio posiadanym stopniu, przynajmniej 2 lata, Prezydent Rzeczypospolitej nadaje jeden stopień wyżej* [1]. Z kolei art. 20 mówił o prawie duchownych wojskowych znajdujących się w stanie spoczynku do uprawnień emerytalnych odpowiadających ilości lat ich służby duszpasterskiej. Szczegółowo zagadnienie to zostało uregulowane przez oddzielną ustawę dotyczącą emerytur dla osób wojskowych i urzędników państwowych.

Zgodnie z przepisami prawa państwowego duchowieństwo wojskowe wchodziło w skład korpusu oficerskiego. Sprawę przynależności regulowała pragmatyka służbowa z 1922 r. (Dz. U. RP nr 32, poz. 256), zastąpiona przez pragmatykę z 1937 r. (Dz. U. RP nr 20, poz. 128).

Zakończenie

Konkordat z 1925 r. i *Statut duszpasterstwa Wojskowego w Wojsku Polskim* nie zamknęły dyskusji wokół roli i miejsca duszpasterstwa wojskowego w II Rzeczypospolitej. Wydane regulacje prawne nie rozwiązały wszystkich kwestii spornych dotyczących funkcjonowania posługi duszpasterskiej w wojsku i jej relacji do duszpasterstwa ogólnego. Oprócz dyskusji nad sprawami spornymi mającymi swoje podłoże głównie w problemach prawnych, pojawiała się

też wiele głosów zmierzających do wypracowania jak najbardziej korzystnego modelu funkcjonowania duszpasterstwa wojskowego i jego relacji do duszpasterstwa ogólnego.

Obok regulacji prawnych dotyczących jurysdykcji Biskupa Polowego i podległych mu kapelanów wojskowych, pojawiły się także przepisy normujące stosunek służbowy duchowieństwa wojskowego.

W celu uniknięcia ewentualnych wątpliwości i niejasności zarówno wśród duchowieństwa wojskowego, jak również poza diecezją wojskową, Biskup Polowy Stanisław Gall na początku swego urzędowania wydał *Regulamin dla Rzymskokatolickiego Duchowieństwa Wojskowego*, który regulował posługę kapelanów w siłach zbrojnych i stosunki wewnętrzne [1]. Równocześnie Minister Spraw Wojskowych wydał w 1919 r. *Ustawę o Duchowieństwie Katolickim Wojsk Polskich*, która w rozdziale IV (art. 21-27), noszącym tytuł *Stosunek służbowy* regulowała podstawowe kwestie związane z podległością służbową duchowieństwa wojskowego. Ustawa już w art. 1 stwierdzała, że *stosunek służbowy duchowieństwa dzieli się na charakter duszpasterski i wojskowy* [16]. Rozpatrując status Biskupa Polowego w kontekście tej dwutorowej zależności należy stwierdzić, że w sprawach duchowych Biskup Polowy zależny był od Stolicy Apostolskiej, natomiast w sprawach wojskowo-administracyjnych podlegał Ministrowi Spraw Wojskowych [11, 245]. Analogicznie księża kapelani w sprawach duszpasterskich podlegali Biskupowi Polowemu a w sprawach administracyjno-wojskowych podlegali dowódcy oddziału, do którego

zostali przydzieleni. Jurysdykcję kanoniczną Biskupa Polowego określała Stolica Apostolska. Do Biskupa Polowego należał zarząd nad duszpasterstwem w polskich siłach zbrojnych. Wyłącznie do Biskupa Polowego należało udzielanie duchownym wojskowym jurysdykcji kanonicznej. Biskup Wojsk Polskich w porozumieniu z Ministrem Spraw Wojskowych mógł mianować, przenosić, awansować i zwalniać podległych mu księży kapelanów [16].

W części dotyczącej stosunku służbowego *Ustawa o Duchowieństwie Katolickim Wojsk Polskich* wychodziła od ogólnych założeń mówiących, że: *Bezpośrednim zwierzchnikiem każdego duszpasterstwa wojskowego w sprawach duchownych jest wyższy przełożony duchowny. Biskup Wojsk Polskich w sprawach duchownych jest zależny od Stolicy Apostolskiej. W sprawach wojskowo-administracyjnych duchowni wojskowi podlegają bezpośrednio temu zwierzchnikowi wojskowemu, do którego dowództwa są przydzieleni. Biskup Wojsk Polskich w sprawach wojskowo-administracyjnych podlega Ministrowi Spraw Wojskowych* [16]. Ponieważ sporadycznie zdarzały się wypadki, gdy kapelani nie respektowali podległości służbowej władzom wojskowym, dlatego Biskup Polowy wielokrotnie przypominał kapelanom o konieczności zachowania drogi służbowej nie tylko w sprawach duchownych, ale również w wojskowo-administracyjnych. Z tej racji kapelani nie mogli pomijać bezpośredniego przełożonego (dowódcy pułku lub dywizji), występując z różnymi pismami do dowództwa innych oddziałów lub wyższych władz wojskowych. Jeżeli w nadzwyczajnych wypadkach du-

chowny wojskowy był zmuszony zwrócić się wprost do wyższej władzy wojskowej, był zobowiązany natychmiast powiadomić o tym swojego bezpośredniego przełożonego [15, 127].

Zagadnienie władzy dyscyplinarnej regulował art. 22 *Ustawy o Duchowieństwie Katolickim Wojsk Polskich*, który stwierdzał: *Władza dyscyplinarna nad duchownymi wojskowymi z wyjątkiem wypadku przewidzianego w art. 26 należy do zwierzchników duchownych wojskowych. Władza dyscyplinarna poszczególnych przełożonych duchownych wojskowych system kar dyscyplinarnych są przewidziane w ustawie dyscyplinarnej* [16]. Wyjątek o którym mówi ustawa dotyczył kontroli w sprawach przestrzegania przepisów wojskowo-administracyjnych [14, 127, 128].

W świetle ustawy zwierzchnikom duchownym wojskowym w stosunku do podległego im duchowieństwa przysługiwało uprawnienia do: wydawania rozporządzeń w sprawach duszpasterskich, wprowadzanie w życie zarządzeń wojskowych władz świeckich i duchownych, a także do inspekcji i wizytacji oddziałów wojskowych [16]. W przypadku wizytacji władza duchowna, do której skierowane było powiadomienie, była zobowiązana odnośnego zwierzchnika oddziału lub instytucji wojskowej o wydanym zarządzeniu [16].

Zgodnie z art. 25 ustawy wojskowi zwierzchnicy duchowni zobowiązani byli meldować swym przełożonym duchownym o wydanych rozporządzeniach, dwa razy w roku wysłać sprawozdanie o stanie religijno-moralnym żołnierzy powierzonych ich opiece duchowej, a także o otrzymanych urlopach podległych im duszpasterzy [16].

Ustawa o Duchowieństwie Katolickim Wojsk Polskich w art. 26 i 27 przedstawiała uprawnienia, które przysługiwały zwierzchnikom oddziałów lub instytucji wojskowych, w skład których wchodził kapelani wojskowi. W myśl ustawy kompetentny zwierzchnik takiego oddziału lub instytucji miał prawo:

a) udzielania urlopu według przepisów obowiązujących oficerów, po zaopiniowaniu przez odnośnego przełożonego duchownego; b) kontroli nad wojskowymi duchownymi w sprawach ścisłego przestrzegania przez nich przepisów wojskowo-administracyjnych; c) czynienia uwag i wymówek słowem lub na piśmie. Jeżeli nie wystarczy nagana, która musi być stosowana, jak pierwszy stopień kary, ma prawo dowódca oddziału prosić swą władzę wojskową przełożoną o przeniesienie kapelana, co na wniosek odnośnych władz wojskowych uskutecznia Ministerstwo Spraw Wojskowych w porozumieniu z Biskupem Polowym Wojska Polskiego;

d) powiadomienia przez swego przełożonego, wojskowego duchownego zwierzchnika duszpasterza oddziału lub instytucji wojskowej o przewinieniach tegoż, celem wdrożenia postępowania dyscyplinarnego [16].

W wypadku, gdyby właściwy zwierzchnik oddziału lub instytucji wojskowej doszedł do wniosku, że wydane zarządzenie nie odpowiada stopniowi przewinienia, powinien zameldować o tym swojemu przełożonemu, który o ile podtrzyma zdanie meldującego, powinien powiadomić o zaistniałej sytuacji właściwego dziekana Okręgu Generalnego. W przypadku, gdyby decyzja dziekana Okręgu Generalnego nie zadowalała odnośnej władzy wojskowej,

dziekan Okręgu Generalnego zobowiązany był skierować sprawę do Biskupa Polowego, który w porozumieniu z Ministrem Spraw Wojskowych podejmował ostateczną decyzję. W przypadku, gdyby sprawa miała miejsce w czasie działań wojennych, procedura pomijała dziekana Okręgu Korpusu. W takich okolicznościach materiały przechodziły od proboszcza dywizji bezpośrednio do Biskupa Polowego i Ministra Wojsny [16].

Konkordat z 1925 r. podtrzymał dotychczasowe regulacje poprzez zapis w art. 7, w którym między innymi stwierdzono: (...) *Stolica Apostolska przyzwala, aby to duchowieństwo w tym, co dotyczy jego służby wojskowej, podlegało władzom wojskowym* [7]. Na podstawie dekretu o służbie wojskowej oficerów, wydanego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Ignacego Mościckiego 12 marca 1937 r. duchowieństwo wojskowe weszło w skład korpusu oficerskiego wojska i marynarki wojennej. Jego prawa i obowiązki miał określić oddzielny dekret Prezydenta Rzeczypospolitej [3]. W myśl dekretu każdy oficer miał w swoim stopniu oraz w korpusie osobowym starszeństwo określone datą i kolejnością. Oficerowie służby stałej byli mianowani na poszczególne stopnie w czasie pokoju przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Ministra Spraw Wojskowych. W czasie wojny nominacje oficerów należały do kompetencji Naczelnego Wodza [3].

Władze wojskowe respektowały zasadniczo *privilegium fori* duchowieństwa wojskowego w oparciu o kanony 120, 123 i 2341 Kodeksu Prawa Kanonicznego, w myśl których duchowni podlegali jurysdykcji sądu kościelne-

go. Dla kapelanów wojskowych Biskup Polowy utworzył taki sąd przy Polowej Kurii Biskupiej. Do zadań tego sądu należały oprócz spraw spornych także sprawy dotyczące karności duchowieństwa wojskowego.

Wnioski i perspektywy następnych badań. Z uwagi na fakt, że przedstawiona tematyka jest bardzo interesująca, artykuł jest jednym z wielu, w których omawiane będą zagadnienia duszpasterstwa w Wojsku Polskim w II Rzeczypospolitej aż do wybuchu II wojny światowej.

Literatura i objaśnienia

1. Centralne Archiwum Wojskowe, sygn. I. 300.20.1 M.S.Wojsk. Ustawa o obowiązkach i prawach katolickiego duchowieństwa wojskowego z 31 października 1925 r.

2. Congregatio Consistorialis, *Decretum de Ordinatio Castrensi in Italia durante bello* z 1 lipca 1915 r., w: Acta Apostolicae Sedis 1915, nr 11.

3. Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12 marca 1937 r. o służbie wojskowej oficerów, Dz.U. RP, 1937, nr 20, poz. 129.

4. Gąsior S., *Regulacja stosunków pomiędzy Kościołem i Państwem w konkordatach polskich z 1925 i 1993 r. Studium porównawcze*, Kraków 2000.

5. Idzik T., *Duszpasterstwo wojskowe w diecezji katowickiej w latach 1925-1939*, Ustroń 2000.

6. Kodeks Prawa Kanonicznego stwierdzał: kan. 198, par. 1: *In iure nomine Ordinarii intelliguntur, nisi quis expresse excipiat; Praeter Romanum Pontificem pro suo quisque territorio Episcopus residentialis Abbas vel Praelatus nullius eorumque Vicarius Generalis, Administrator, Vicarius et Praefectus Apostolicus, itemque ii qui praedictis deficientibus interim ex iuris praescripto aut ex probatis constitutionibus succedunt*

in regimine, pro suis vero subditis Superiores maiores in religionibus celercalibus exemptis. Kan. 198, par. 2: *Nomine autem Ordinarii loci seu locorum veniunt omnes recensiti, exceptis Superioribus religiosis.*

7. Konkordat pomiędzy Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Rzymie dnia 10 lutego 1925 r. (ratyfikowany zgodnie z ustawą z dnia 23 kwietnia 1925 r.), Dz.U. 1925, nr 72.

8. Mrówczyński M., *Regulacja prawna duszpasterstwa wojskowego w Polsce. Stan obecny na tle stanu prawnego od konkordatu z 1925 roku*, w: Acta Universitatis Nicolai Copernici, Prawo XXXVI, z. 307, Toruń 1996.

9. Niezgoda P., *Przysposobienie wojskowe katolickiego duchowieństwa*, „Kwartalnik Poświęcony Sprawom Katolickiego Duszpasterstwa Wojskowego w Polsce” 1931, nr 3-4.

10. Płoski T., *Duszpasterstwo wojskowe w Polsce w świetle stosunków Państwo - Kościół*, w: Państwo - Kościół. Dokumenty - Komentarze. Duszpasterstwo wojskowe, red. Bruski I. B., z. III, Warszawa 2000.

11. Płoski T., *Struktura prawno-organizacyjna duszpasterstwa wojskowego w II Rzeczypospolitej*, „Prawo Kanoniczne” 2002, nr 3-4.

12. Rozporządzenie Ministra Spraw Wojskowych z dnia 16 marca 1930 r. wydane w porozumieniu z Ministrami: Spraw Wewnętrznych, Zagranicznych, Skarbu, Sprawiedliwości, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Rolnictwa, Przemysłu i Handlu, Komunikacji oraz Pracy i Opieki Społecznej w sprawie wykonania ustawy z dnia 23 maja 1924 r. o powszechnym obowiązku służby wojskowej, zmienionej i uzupełnionej rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 stycznia 1928 r., Dz.U. RP 1930, nr 31, poz. 270.

13. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów i Ministra Spraw Wojskowych oraz Ministrów: Spraw Wewnętrznych,

Справедливості, Визнаń Religijnych i Oświecenia Publicznego z 25 listopada 1926 r. w sprawie organizacji kościelnej duchowieństwa wojskowego, Dz.U. R. P. 1926 r., nr 124, poz. 714.

14. Sawicki J., *Historia stosunków Kościoła do państwa*, Kraków 1946.

15. Spychała B., Odziemkowski J., *Duszpasterstwo wojskowe w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1987.

16. *Ustawa o duchowieństwie katolickim Wojsk Polskich*, Dodatek do Dziennika Rozkazów Wojskowych z 25.10.1919 r., nr 12/1919.

17. Wilk S., *Episkopat Kościoła Katolickiego w Polsce w latach 1918-1939*, Warszawa 1992.

18. Wisłocki J., *Konkordat polski z 1925 roku. Zagadnienia prawno-polityczne*, Poznań 1977, nr 87.

Яворскі П. Основи юридичної організації римо-католицького військового душпастирства у II Речі Посполитій

Одночасно з отриманням у 1918 році незалежності та створення Польської армії (Wojska Polskiego), важливим завданням для тодішньої цивільної і військових влад було створення структури душпастирської опіки, призначеної для роботи серед солдатів. Першим етапом операції було призначення Польового єпископа Польської армії, який фактично керував військовим духовенством. Підписання конкордату між Польщею і Апостольською Столицею, узгодженим двома сторонами способом врегулювали пастирську діяльність в Польській армії.

Ключові слова: Римо-католицька церква, Апостольська Столиця, Річ Посполита Польща, душпастирство, військо, право.

Яворски П. Правовые основы военного капелланства римско-католической во время Второй Республики

Наряду с получением в 1918 году независимости и создании Польской армии (Wojska Polskiego), важной задачей для современных гражданских и военных властей было создание структуры папского попечения, предназначенного для работы в среде солдат. Первый этап операции заключался в учреждении Полевого епископа Войска польского, который фактически руководил военным духовенством. Подписание Польшей и Святейшим Престолом конкордата согласованным обеими сторонами способом регулирует папскую деятельность в Польской армии.

Ключевые слова: Римско-католическая церковь, Святейший Престол, Республика Польша папское попечение, армия, право.

Peter Jaworski. Legal basics of the organisation of the Roman Catholic military priesthood in the Second Republic of Poland

Along with getting independent in 1918 and creating the Polish Army, an important task for existing civil authorities as well as military ones was to establish the structure of priesthood in order to work in the army environment. The first stage was to institute the Polish Army Field Bishop who was in charge of military priesthood. The signing of the concordat between Poland and the Holy See which was agreed by both sides was the fact that regulated the priesthood activities in the Polish Army.

Key words: Roman Catholic Church, the Holy See, the Republic of Poland, priesthood, army, law.

Стаття надійшла до друку 26 вересня 2016 р.

INNOWACYJNOŚĆ PROWADZĄCA DO EFEKTYWNOŚCI POLSKICH WSPÓLNOT SAMORZĄDOWYCH. STUDIUM PRZYPADKU: MAKROREGION PYŁNOCNY ORAZ PYŁNOCNO-ZACHODNI

Przedsiębiorczość podmiotu gospodarczego zależy od jakości kapitału ludzkiego. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego, postawy innowacyjne wśród mieszkańców oraz instytucji zorientowanych na pomnażanie wiedzy skutkują nowymi pomysłami, rozwiązaniami budującymi trwałą przewagę konkurencyjną, budującymi przedsiębiorczość. Warto zatem przy pomocy odpowiednich mierników zdiagnozować ten kontekst funkcjonowania polskich wspólnot samorządowych.

Innowacyjność samorządowa oznacza zdolność wspólnoty do upodobniania się do samorządów bardziej dojrzałych, adaptację ich mechanizmów rozwoju. Cenna może się wobec tego okazać konfrontacja polskich wspólnot ze społecznościami innych krajów europejskich.

Analiza wyżej nadmienionych aspektów i wnioski z przeprowadzonych badań stanowić będą treść planowanej publikacji.

Kluczowe słowa: przedsiębiorczość, zatrudnienie, badania i rozwój



Івона Коза,

доктор економічних
наук,
Державний
професійний
інститут в Хелмі,
Польща

Aktualność badań. Badania zakończono w 2016 roku.
Analiza ostatnich publikacji. Brak jest opracowań na ten temat.

Przedmiot i cel zadania naukowego.

Przedmiotem zadania naukowego są polskie makroregiony.

Zagadnieniem naukowym jest charakterystyka ich zaangażowania w przedsiębiorczość, w badania i rozwój.

Obszarem badawczym niniejszego artykułu będzie północny i północno-zachodni makroregion Polski.

Wykład tekstu

Wstęp

Innowacja jest skomercjalizowanym wynalazkiem. Każdemu rządowi chodzi o to, by innowacja przekształciła się w ponadprzeciętny zysk. Innowacyjne firmy szybciej się rozwijają, zatrudniają więcej osób i inwestują więcej pieniędzy.

Claude Ponsard zauważył, że z ekonomicznego punktu widzenia przestrzeń nie jest neutralna, co oznacza, że procesy gospodarcze z nią związane dokonują się właśnie w niej. Poszczególne elementy przestrzeni regionalnej mają określoną wartość dla inwestorów, klientów, mieszkańców, władz samorządowych, czyli stron (interesariuszy), które wchodzi z sobą w relacje. Relacje są

dwustronne i zachodzą między inwstorem a gminą, przedsiębiorstwem a gminą, miastem a regionem, przedsiębiorcą — menedżerem a regionem itp. Wartość elementów przestrzeni związana jest z korzyściami, które w większym lub mniejszym stopniu spełniają oczekiwania stron. Wymiana wartości między stronami sprowadza się z jednej strony do szerokiej oferty korzyści jednostkowych, jakie osiąga menedżer, inwestor, poszukujący atrakcyjnych lokalizacji dla projektowanego przedsięwzięcia biznesowego, a z drugiej, do korzyści, jakie uzyskuje określony partner tej wymiany (np. jednostka samorządowa), w postaci bezpośrednich i pośrednich czynników rozwojowych (np. środki finansowe, miejsca pracy, podatki, dyfuzja innowacji), dynamizujących rozwój całego regionu i jego struktur społeczno- gospodarczych. (Ponsard red 1992; Brol, Raszkowski 2011: 11).

Również z ekonomicznego punktu widzenia, działania efektywne polegają na organizowaniu zasobów kapitałowych do realizacji projektów wiążących się z różnym stopniem ryzyka, a w celu uzyskania korzyści. Istotą efektywności jest więc wykorzystywanie pojawiających się okazji i podejmowanie działań zmierzających do osiągnięcia zysku. (Makiela 2013: 25).

Wspieranie efektywności zarządzania jest niezbędne, zarówno w prywatnym, jak i w publicznym sektorze. Stefan Marciniak pisze w swoim podręczniku, że głównym założeniem teorii, mówiącej o tym, że wzrost i rozwój gospodarczy stanowią współcześnie ważne kategorie teorii zrównoważonego rozwoju, jest równoległy, zharmonizowany rozwój czterech wzajemnie

zależnych podsystemów: przyrodniczego, technologicznego, gospodarczego i społeczno-kulturowego w celu zaspokojenia podstawowych potrzeb całego społeczeństwa oraz zachowania i umacniania demokracji i sprawiedliwości społecznej. Nie chodzi o jakikolwiek wzrost i rozwój gospodarczy, ale taki, który lepiej zaspokaja potrzeby wszystkich członków społeczeństwa, a jednocześnie nie narusza naturalnych właściwości i równowagi środowiska naturalnego. Wzrost gospodarczy oznacza bowiem pozytywne zmiany w wielkości i strukturze strumieni dóbr i usług finalnych wytwarzanych i dzielonych w gospodarce oraz w jej zasobach w danym czasie. Z reguły poprawia relacje ilościowe w procesach wytwórczych dóbr oraz świadczenia usług, a także w procesach ich redystrybucji i ostatecznego przeznaczenia. Natomiast rozwój gospodarczy oznacza proces pozytywnych zmian w gospodarowaniu, a więc w działalności wytwórczej i redystrybucyjnej dóbr i usług, ich wymianie i ostatecznym wykorzystaniu na cele konsumpcyjne, oraz zwiększanie potencjału ekonomicznego. Ten proces wyraża się w zwiększeniu i zmianie struktury zdolności wytwórczych gospodarki, rzeczywistej produkcji towarów i usług, ich redystrybucji, wymiany i konsumpcji. Rozwój gospodarczy polega także na zmianie zakresu, form i charakteru stosunków ekonomicznych. Zwiększa się zakres i znaczenie wirtualnych stosunków ekonomicznych, co umożliwia coraz bardziej powszechna informatyzacja podstawowych podmiotów gospodarowania. Dzięki temu, że w procesach rozwoju gospodarczego następuje doskonalenie podstawowych jego czynników,

a więc kapitału rzeczowego trwałego, kapitału obrotowego, kapitału ludzkiego, infrastruktury technicznej, ekonomicznej, społecznej i ekologicznej gospodarki, powstają lepsze podstawy przyszłego rozwoju gospodarczego. (Marciniak 2013: 372-376; Markowski 2008: 13-46).

Pierwszym teoretykiem innowacji był Joseph Schumpeter, który użył wyrażenia "kreatywna destrukcja". (Zorska 2011: 21) W nowoczesnej gospodarce są potrzebne gałęzie, które produkują dużo i dążą do maksymalnie niskiego kosztu przeciętnego produktu. Ale są potrzebne także, które eksperymentują. Tymczasem polska gospodarka notuje jeden z najniższych wskaźników innowacyjności w Europie. Polscy przedsiębiorcy są bardzo zachowawczy – w biznesie szukają przewagi przez obniżanie kosztów, a to nie sprzyja innowacyjnym zachowaniom. Klienci wymagający nie szukają bowiem produktu o najniższej cenie, ale o najwyższej jakości. Aby tę jakość osiągnąć, często trzeba szukać innowacji w produkcji. W polskich warunkach najczęściej innowatorem jest przedsiębiorca. Państwo może mu pomagać, ale go nie zastąpi. Państwo może stać się wzorowym klientem, może wesprzeć w poszukiwaniu klienta gdzieś na świecie, może ułatwić transfer wiedzy, jeżeli jest to efektywność oparta na wiedzy oraz może uprościć podatki. Polacy są przyzwyczajeni do funduszy unijnych czy kredytów bankowych, ale one nie podnoszą innowacyjności. Rząd powinien raczej dbać o wsparcie bezgotówkowe. Polska wprawdzie ma przez ostatnią dekadę najwyższy wzrost gospodarczy w Unii Europejskiej. Jednak kończą się nam rezerwy wzrostu opar-

tego na własnych, krajowych zasobach: klientach, pracownikach i wiedzy. To ostatni moment, by poważnie zabrać się za innowacyjność. (Staniłko 2016).

Specyfika kontynentu europejskiego

Regionalne badania naukowe, wiedza i innowacyjność zależą od wielu czynników – kultury biznesu, umiejętności pracowników, edukacji i instytucji szkoleniowych, usług wspierających innowacje, mechanizmów transferu technologii, regionalnej infrastruktury, mobilności naukowców, źródeł finansowania i potencjału twórczego. (Brol, Raszkowski 2011: 13-19; oraz Eurostat 2015a).

Jednym z głównych celów Unii Europejskiej w ostatniej dekadzie było wspieranie zwiększania poziomu inwestycji, aby dostarczyć bodźca do konkurencyjności UE. Strategia lizbońska stanowi, że celem UE jest przeznaczanie 3% PKB do działań B+R do 2010 roku. Innowacja stanowi wszakże część strategii „Europa 2020”, co podkreśla jej rolę w tworzeniu miejsc pracy, dokonywaniu bardziej konkurencyjnych przedsiębiorstw na światowym rynku, poprawie jakości życia i przyczynianiu się do bardziej zrównoważonego wzrostu. Wspieranie i pobudzanie innowacji jest bowiem jednym z głównych celów polityki europejskiej. (Eurostat... 2015b)

Europa ma dobre warunki do tego, by korzystać z nadarzających się możliwości pobudzenia wzrostu gospodarczego. Jako największy rynek wewnętrzny na świecie jest siedzibą wielu przedsiębiorstw innowacyjnych należących do światowej czołówki oraz zajmuje czołową pozycję w wielu dziedzinach wiedzy

i kluczowych technologii, takich jak ochrona zdrowia, żywność, energia odnawialna, technologie związane z ochroną środowiska i transport (Sprawozdanie z 2013 ...). Posiada ona niezmiernie cenne zasoby tworzone przez wysoko wykwalifikowaną siłę roboczą i wybitne talenty w sektorze działalności kulturalnej i twórczej. Wciąż jednak konieczne są wysiłki na rzecz zapewnienia sprawnego funkcjonowania jednolitego rynku, poprawy warunków umożliwiających wprowadzanie innowacji w przedsiębiorstwach oraz przyspieszenia inwestycji w przełomowe technologie w szybko rozwijających się obszarach (Komunikat Komisji ... 2014a). Teraz, kiedy Europa wychodzi z kryzysu, coraz wyraźniej widać, że wspieranie strategii pobudzających wzrost przyniosło ostatecznie efekty. Istnieją dowody na to, że niedawny wzrost wydajności zawdzięczamy w dużej mierze innowacjom¹, oraz że często te kraje, które zainwestowały więcej w badania naukowe i innowacje przed kryzysem i podczas niego, okazały się najbardziej odporne na skutki załamania gospodarczego. (Strahl red. 2006: 49; i n. oraz Komunikat Komisji ... 2014b).

Specyfika polskich regionów

Transformacja, jaka nastąpiła w zakresie ustroju oraz w każdym z wymiarów życia społeczno-gospodarczego w Polsce po 1989 r., stanowi efekt różnych działań na przestrzeni 25 lat, wynikających z zachodzących procesów kon-

wergencji organizacji i funkcjonowania otoczenia wewnętrznego i zewnętrznego kraju do warunków państw wysoko rozwiniętych Europy Zachodniej, w szczególności zrzeszonych w Unii Europejskiej. W rezultacie powrócenia demokracji oraz wprowadzenia swobody gospodarczej nastąpiło otwarcie się Polski na rynki zagraniczne, to z kolei doprowadziło do: transferu kapitału, informacji i wiedzy (wewnętrzny i zewnętrzny), restrukturyzacji gospodarki, postępu techniczno-technologicznego, a więc rzeczywistej przemiany cywilizacyjnej. (*Biała księga* ... 2013: 3; Edwarczyk 2015: 303-305, 314-317).

Transformacja ustrojowa zainicjowana w Polsce na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w. doprowadziła do zmian uwarunkowań społeczno-gospodarczych. Wprowadzenie swobody aktywności obywateli zarówno na polu działalności społecznej, jak i otwartym, wolnym rynku gospodarki kraju spowodowało intensyfikację procesów demokratyzacji i komercjalizacji. Przeobrażenia ustroju państwa polskiego umożliwiły jego włączenie w obieg gospodarki światowej, co w efekcie wpłynęło nie tylko na wymianę procesów na poziomie terytorium kraju, lecz także w wymiarze ogólnoswiatowym. Procesy, jakie wystąpiły w Polsce wskutek postępujących interakcji społecznych i gospodarczych, spowodowały pojawienie się takich zjawisk, jak: globalizacja, postęp techniczny i technologiczny, reorganizacja sektorów działalności i wzrost znaczenia usług, w szczególności informatycznych, liberalizacja polityki społecznej, integracja polityczna i gospodarcza czy reorientacja kultury i

¹ Wzrost PKB w krajach OECD w latach 1985–2009 był w dużym stopniu wynikiem zwiększenia zasobów kapitałowych oraz wzrostu wydajności wieloczynnikowej, którego siłą napędową były rezultaty systemów badań naukowych i innowacji. Zob. Raport OECD z 2011 r., *Productivity and growth accounting*.

struktur demograficznych. (Liszewski red. 2012: 164).

Najważniejsze wyzwania wiążące się z zarządzaniem przestrzenią publiczną w Polsce w najbliższych latach, zostały zdiagnozowane na podstawie przeprowadzonych analiz na potrzeby przygotowania krajowych dokumentów strategicznych (*Raport Polska 2011...*), z wykorzystaniem wniosków sformułowanych w przygotowanych już wcześniej raportach. W wyniku opisu problemów zdefiniowano sposoby oddziaływania na środowisko i narzędzia umożliwiające świadome kształtowanie struktury polskiej przestrzeni społeczno-gospodarczej tak, aby wspomagała procesy samoczynnego rozprzestrzeniania się czynników rozwoju. W drodze prowadzonej polityki rozwoju nastąpi koncentracja, m.in. na zarządzaniu rozwojem obszarów metropolitalnych. (Fedan red. 2013: 6; Koncepcja ...: 14).

Efektywność i innowacyjność a gospodarka terytorialna

Efektywność (ang. efficiency), jako rezultat¹ podjętych działań na rzecz najlepszych efektów produkcji, dystrybucji, sprzedaży, czy promocji, stanowi jednocześnie warunek innowacyjności. Istnieje wręcz konieczność stałej obserwacji i oceny zmian zjawisk gospodarczych, społecznych i politycznych zachodzących w bliższym i dalszym otoczeniu każdego z podmiotów danym sektorze. Pozwala to z kolei na efektywną realizację celu, lub wiązki celów przez właściwe posunięcia organizacyjne, decyzyjne i kontrolne. (Sierpińska, Jachna: 1997: 9).

¹ Rezultat jest opisywany relacją uzyskanych efektów do poniesionych nakładów.

Współczesne społeczeństwa dążą do efektywności wszystkich elementów wchodzących w skład systemu społecznego. Z punktu widzenia interesu publicznego, najważniejszą rolę odgrywa stworzenia dobrych warunków dla inicjatyw społecznych, u których podłoża leżą postawy kreatywne. Sprzyjające okoliczności wyzwalające takie zachowania pojawiają się w organizacji ładu społecznego, którą określa się z socjologii mianem lokalizmu. Wskazuje to na prymat życia społecznego i gospodarczego w społecznościach lokalnych nad społeczeństwem globalnym. W skład całego systemu społecznego wchodzi finanse publiczne, których sprawne wykorzystanie wyraża się w jak najlepszym wykorzystaniu środków publicznych, to znaczy w jak najlepszym zaspokojeniu potrzeb lokalnych, regionalnych i ogólnokrajowych. (Owsiak 2005: 112; Gonet 2006: 30).

Teoria i praktyka finansów publicznych zgodnie potwierdzają, że wykorzystanie środków publicznych jest tym bardziej efektywne, im dysponenci środków i realizatorzy zadań publicznych są bliżej społeczności, na której rzecz działają – wynika to z lepszego rozpoznania potrzeb i lepszej alokacji środków finansowych. Decentralizacja finansowanych wydatków ze środków publicznych sprzyja ich racjonalnemu wykorzystaniu. Zaspokajanie potrzeb jest najefektywniejsze w systemie zdecentralizowanym – najbliższej obywatela – wyzwala przedsiębiorczość i inicjatywę. Ważnym czynnikiem jest również większa możliwość kontroli przez społeczności lokalne wydatkowania środków finansowych, gdyż decydent jest mniej anonimowy. (Owsiak 2005: 112)

Dla powyżej zaprezentowanej tematyki artykułu, postawiona jest hipoteza o małym tempie wprowadzania innowacji na gruncie polskiej gospodarki.

Aparat badawczy

Głównymi źródłami innowacji, określanymi także jako kapitał rozwojowy regionu, jest działalność badawczo-rozwojowa przedsiębiorstw i instytucji naukowych, wytwarzanie wiedzy w postaci patentów i licencji oraz produkcja nowoczesnych technicznie maszyn i urządzeń, świadczenie nowych jakościowo usług. W literaturze mówi się, że miernikami służącymi określaniu poziomu innowacyjności regionu są m.in. poziom nakładów na działalność badawczo-rozwojową w sektorze prywatnym i publicznym, ich udział w PKB, struktura finansowania działalności B+R, liczba patentów zgłoszonych przez regionalne uczelnie i instytuty B+R, liczba wdrożeń patentowych poziom zatrudnienia w sektorze B+R (prywatnym i publicznym), udział produktów innowacyjnych w ogólnej sprzedaży i eksporcie regionu, poziom wykształcenia mieszkańców. (Makiela 2013: 11)

Pomiaru efektywności dokonuje się wykorzystując cząstkowe, syntetyczne wskaźniki produktywności wykorzystania zasobów (pracy, kapitału). Efektywność można identyfikować w ujęciu *ex post* i *ex ante*. Obliczając efektywność *ex ante* szacuje się przewidywane efekty przy zaangażowaniu określonych środków, czasu. Efektywność *ex post* dotyczy określania rezultatów konkretnych działań. Pomiar i badanie efektywności stanowi główny przedmiot rachunku ekonomicznego.

Analiza wyżej nadmienionych aspektów i wniosków z przeprowadzonych badań stanowić będą treść tej publikacji.

Obszarem badawczym niniejszego artykułu będzie makroregion północny i północno-zachodni. Jego sytuacja ukazana będzie na tle wyników osiąganych przez kraje Unii Europejskiej.

Badanie rozwoju gospodarczego rozpocznie się od ustalenia wysokości produktu krajowego brutto per capita, który w kontekście regionalnym może być stosowany do pomiaru działań makroekonomicznych i wzrostu, jak również do porównania między regionami. (Eurostat... 2015a)

Pokazana zostanie wartość PKB dla Polski i wybranych krajów europejskich.

Następnie dobrane będzie odpowiednie narzędzie badawcze złożone z zestawu indeksów statystycznych. Dla dopełnienia treści przeprowadzonych analiz, zaprezentowane będą przykłady głównych miast grodzkich wchodzących w skład badanego obszaru. Tu za źródło informacji służyć będą strategie rozwoju omawianych miast.

Zwieńczenie treści artykułu stanowić będą wnioski, aplikacja których będzie mogła posłużyć dla dalszej polityki regionalnej w badanych wspólnotach samorządowych.

Okres badania dotyczyć będzie ostatnich 7 lat funkcjonowania samorządów, tj. lat 2008 – 2014. Biorąc pod uwagę okres czasu, którego analizy będą dotyczyć, będzie to analiza retrospektywna (*ex post*), zawierająca ocenę wyników działań podejmowanych w przeszłości, a będąca punktem wyjścia dla zamierzeń bieżących oraz prognoz odnoszących się do przyszłości. (Sierpińska, Jachna: 1997: 17)

Bazą informacji będzie zarówno Eurostat ([http a](http://a)), jaki i Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego ([http b](http://b)). Zwięźczeniem charakterystyki statystycznej będą informacje zaczerpnięte ze strategii rozwoju przykładowych polskich miast grodzkich.

Dane Eurostatu posłużą do porównania sytuacji Polski z sytuacją krajów UE-28. Charakterystyki przyjęte w tym celu to:

- wydatki na badania i rozwój ogółem,
- krajowe wydatki brutto na badania i rozwój – sektor przedsiębiorstw,
- udział rządowych środków budżetowych, lub nakładów na badania i rozwój (GBAORD),
- zasoby ludzkie w dziedzinie nauki i technologii (HRST),

Dane, którymi dysponuje Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego pozwolą na następujące szczegółowe charakterystyki odnoszące się do działalności innowacyjnej:

Przedsiębiorstwa, które poniosły nakłady na działalność innowacyjną:

- przedsiębiorstwa:
- przedsiębiorstwa z sektora usług,
- przedsiębiorstwa przemysłowe,
- nakłady na działalność innowacyjną:
- ogółem,
- przedsiębiorstwa z sektora usług,
- przedsiębiorstwa przemysłowe,

Nakłady na działalność innowacyjną w przedsiębiorstwach wg rodzajów działalności innowacyjnej:

- przedsiębiorstwa z sektora usług:
- ogółem,
- działalność badawczo-rozwojowa (B+R),
- zakup wiedzy ze źródeł zewnętrznych,
- zakup oprogramowania,

- nakłady inwestycyjne na środki trwałe ogółem,
- nakłady inwestycyjne na środki trwałe – budynki i lokale, obiekty inżynierii lądowej i wodnej oraz grunty,
- nakłady inwestycyjne na środki trwałe – maszyny i urządzenia techniczne ogółem,
- nakłady inwestycyjne na środki trwałe – maszyny i urządzenia techniczne z importu,
- szkolenia personelu związane bezpośrednio z wprowadzaniem innowacji produktowych lub procesowych,
- marketing związany z wprowadzeniem nowych lub istotnie ulepszonych produktów,
- przedsiębiorstwa przemysłowe:
- ogółem,
- działalność badawczo-rozwojowa (B+R),
- zakup wiedzy ze źródeł zewnętrznych,
- zakup oprogramowania,
- nakłady inwestycyjne na środki trwałe ogółem,
- nakłady inwestycyjne na środki trwałe – budynki i lokale, obiekty inżynierii lądowej i wodnej oraz grunty,
- nakłady inwestycyjne na środki trwałe – maszyny i urządzenia techniczne ogółem,
- nakłady inwestycyjne na środki trwałe – maszyny i urządzenia techniczne z importu,
- szkolenia personelu związane bezpośrednio z wprowadzaniem innowacji produktowych lub procesowych,
- marketing związany z wprowadzeniem nowych lub istotnie ulepszonych produktów;

Do opisu struktury statystycznej powyższych charakterystyk wykorzystane będą takie miary, jak: średnia arytmetyczna wartości osiągniętej w poszczególnych latach oraz łańcuchowe indeksy dynamiki, liczone rok do roku i średnia geometryczna obrazująca przyrost wartości w roku ostatnim w odniesieniu do roku pierwszego. (Forlicz red. 2008: 219-232; Zeliaś 2000: 37 – 77)

Dla weryfikacji powyższych argumentów, sporządzone zostaną prognozy omawianych w nich wartości, rozciągnięte na najbliższe trzy lata. (Cieślak 1997: 51)

Efekty przeprowadzonych analiz zaprezentowane zostaną na wykresach.

Charakterystyki

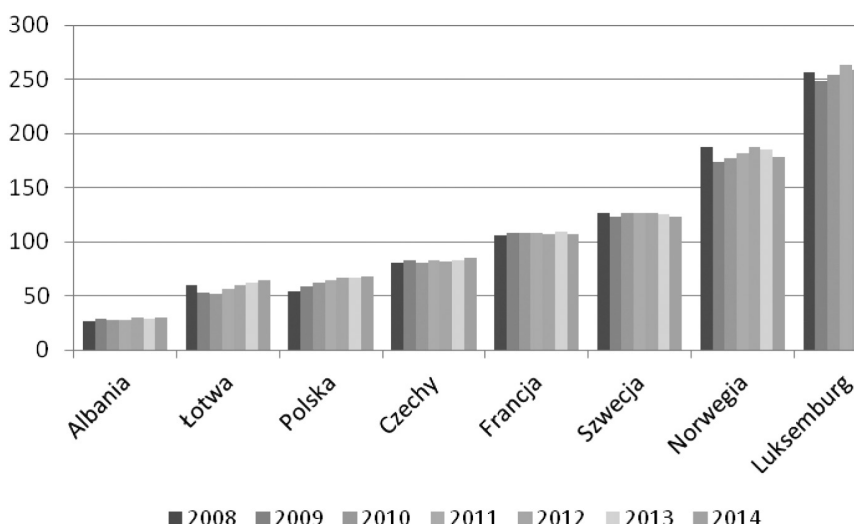
PKB per capita (<http> a)

Indeks PKB per capita wyrażony w parytecie siły nabywczej (PPS / purchasing power standard) pokazuje wy-

sokość PKB danego kraju w relacji do średniej unijnej, której wartość przyjęto za równą 100. Jest obliczany z uwzględnieniem różnic w poziomie cen w poszczególnych krajach. Wartości mniejsze lub większe niż 100 oznaczają odpowiednio niższy lub wyższy od średniej unijnej poziom PKB.

Polska, pod względem wartości PKB per capita wyrażonej w parytecie siły nabywczej, a obliczonej dla lat 2005-2014 zajęła 10 miejsce pośród 28 krajów należących do Unii Europejskiej. Najniżej usytuowała się Albania, najwyżej Luksemburg – znacznie wyprzedzający pozostałe kraje Wspólnoty oraz Norwegia. Jednak spośród tych krajów, w badanym okresie, najbardziej poprawił się wynik Polski (podobnie Albanii). (Rysunek 1.) Spośród wszystkich krajów Unii Europejskiej, lepszy wynik w omawianym zakresie miała tylko Litwa i Rumunia.

Rysunek 1. PKB per capita wyrażony w parytecie siły nabywczej



Źródło: opracowanie własne.

Dalsze charakterystyki będą prowadzone w oparciu o porównania wartości osiągane w wyżej dobranych do porównań krajach UE.¹

Wydatki na badania i rozwój (http a)

Działalność innowacyjna to całość kształt działań naukowych, technicznych, organizacyjnych, finansowych i komercyjnych, które rzeczywiście prowadzą lub mają w zamierzeniu prowadzić do wdrażania innowacji. Niektóre z tych działań same z siebie mają charakter innowacyjny, natomiast inne nie są nowością, lecz są konieczne do wdrażania innowacji. Działalność innowacyjna obejmuje także działalność badawczo-rozwojową (B+R), która nie jest bezpośrednio związana z tworzeniem konkretnej innowacji. (http b)

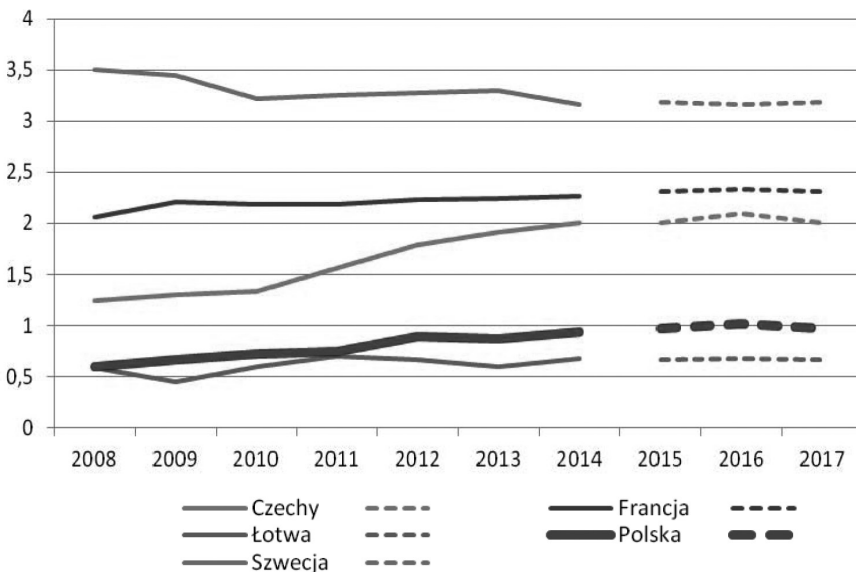
¹ Z pominięciem Albanii, Norwegii i Luksemburga, co poprawi czytelność wykresów.

W badanym okresie, wydatki większości krajów na badania i rozwój miały tendencję rosnącą. (Rysunek 2.) Wyjątkiem była Szwecja. Jednak także w tym kraju prognozy pokazują wzrost wartości omawianej charakterystyki. Najlepsze wyniki osiągała Szwecja, a najgorsze Łotwa. Polskie wyniki były jednymi ze słabszych.

Jeśli chodzi o krajowe wydatki brutto na badania i rozwój w sektorze przedsiębiorstw we wszystkich krajach, zarówno w wartościach rzeczywistych, jak i prognozowanych, utrzymywała się tendencja rosnąca. (Rysunek 3.) Podobnie jak we wcześniejszej charakterystyce, najlepsze wyniki osiągała Szwecja, a najgorsze Łotwa, a polskie wyniki były jednymi ze słabszych.

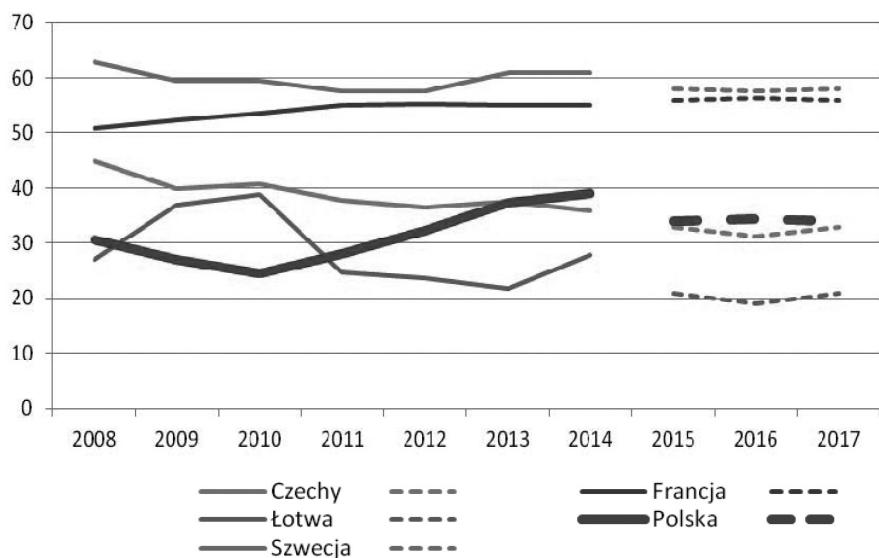
Szwecja przodowała również w wartościach udziału rządowych środków budżetowych, lub nakładów na badania i rozwój. Tutaj we wszystkich krajach

Rysunek 2. Wydatki na badania i rozwój ogółem



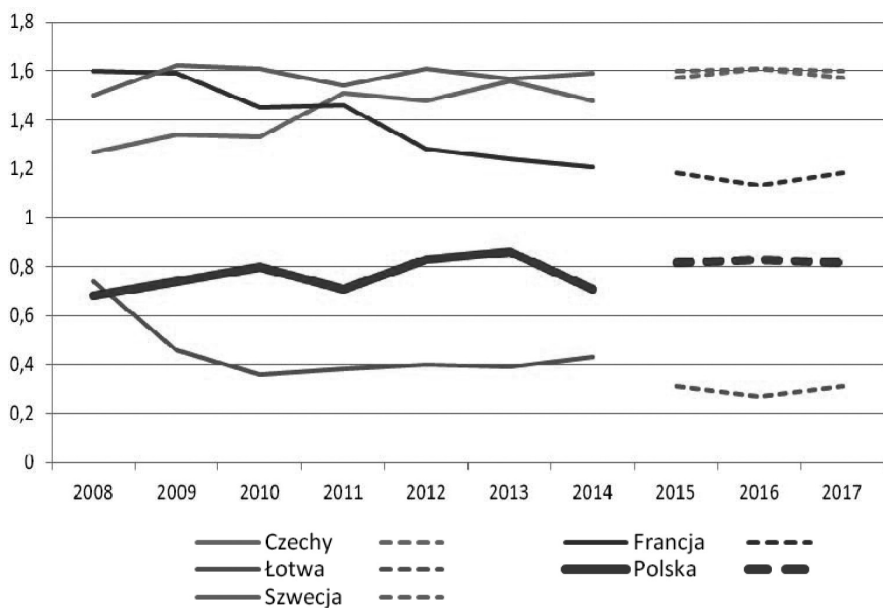
Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 3. Krajowe wydatki brutto na badania i rozwój – sektor przedsiębiorstw



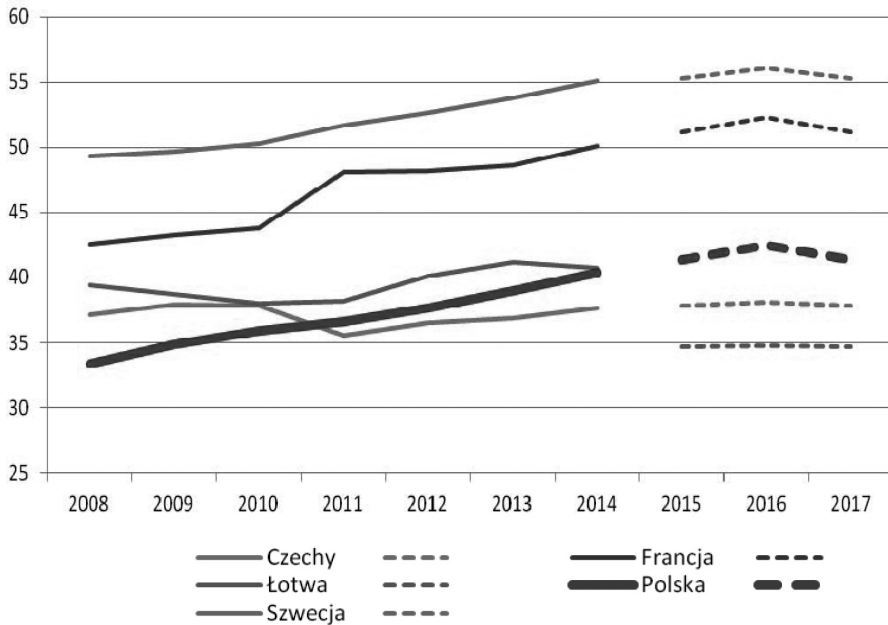
Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 4. Udział rządowych środków budżetowych, lub nakładów na badania i rozwój (GBAORD)



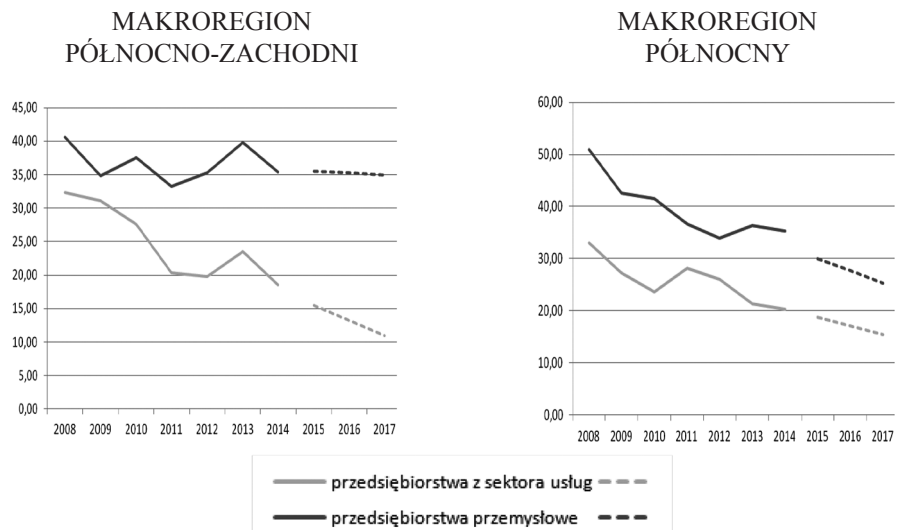
Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 5. Zasoby ludzkie w dziedzinie nauki i technologii (HRST)



Źródło: opracowanie własne.

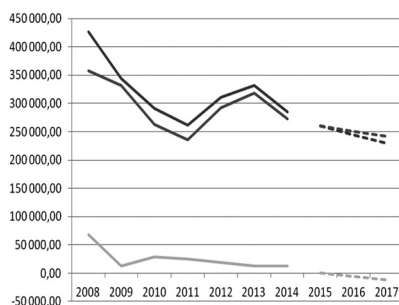
Rysunek 6. Przedsiębiorstwa, które poniosły nakłady na działalność innowacyjną – przedsiębiorstwa



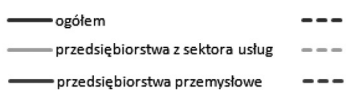
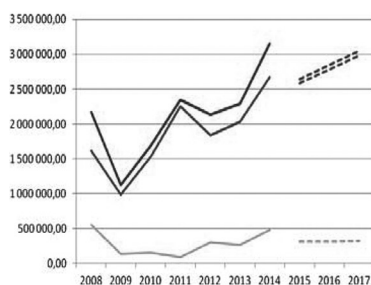
Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 7. Przedsiębiorstwa, które poniosły nakłady na działalność innowacyjną — nakłady na działalność innowacyjną

MAKROREGION PÓŁNOCNO-ZACHODNI



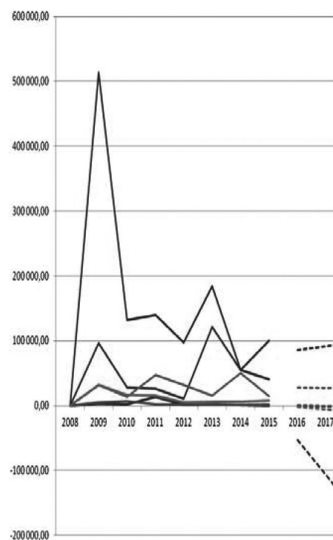
MAKROREGION PÓŁNOCNY



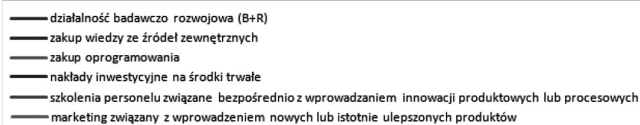
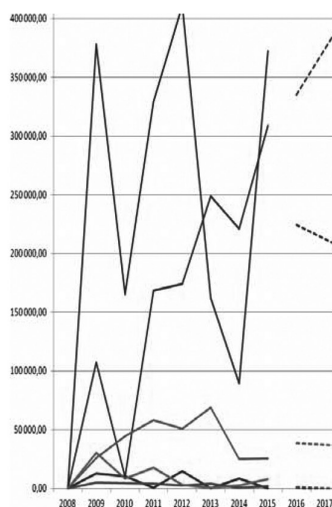
Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 8. Nakłady na działalność innowacyjną w przedsiębiorstwach wg rodzajów działalności innowacyjnej — przedsiębiorstwa z sektora usług

MAKROREGION PÓŁNOCNO-ZACHODNI



MAKROREGION PÓŁNOCNY

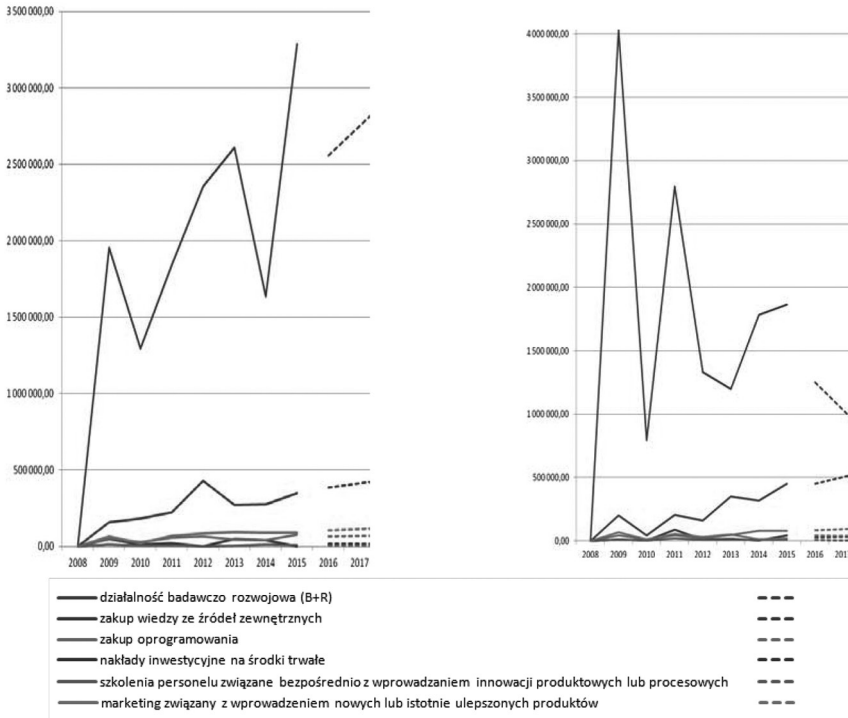


Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 9. Nakłady na działalność innowacyjną w przedsiębiorstwach wg rodzajów działalności innowacyjnej - przedsiębiorstwa przemysłowe

MAKROREGION PÓŁNOCNO-ZACHODNI

MAKROREGION PÓŁNOCNY



Źródło: opracowanie własne.

utrzymała się tendencja spadkowa. (Rysunek 4.) Podobnie jak wcześniej, Polska była jednym z najsłabszych krajów, a najgorzej wypadły wyniki Łotwy.

W przeciwieństwie do poprzedniej charakterystyki, ilość zasobów ludzkich w dziedzinie nauki i technologii we wszystkich krajach miała zdecydowanie tendencję rosnącą. Przodowała Szwecja, a najgorsze były Polska i Czechy. (Rysunek 5.)

Uszczegółowieniem powyższych charakterystyk są analizy oparte na danych, którymi dysponuje Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego. (<http> b)

Jeśli chodzi o procent polskich przedsiębiorstw, które poniosły nakłady na działalność innowacyjną, zarówno w sektorze usług, jak i w sektorze przedsiębiorstw przemysłowych w danych rzeczywistych oraz w prognozach utrzymywała się tendencja spadkowa.

Jednak same nakłady na działalność innowacyjną w makroregionie północnym rosły z roku na rok, a prym wiodły przedsiębiorstwa przemysłowe. (Rysunek 6. i 7.)

Uszczegółowiając powyżej podane informacje, jeśli chodzi o nakłady na działalność innowacyjną w przedsiębiorstwach wg rodzajów działalności innowacyjnej, w przedsiębiorstwach,

zarówno z sektora usług, jak i z sektora przemysłowego, przeważały wydatki na środki trwałe oraz działalność badawczo-rozwojową (B+R). (Rysunek 8. i 9.)

Strategie rozwoju

O sukcesie miast decyduje nie tylko ich ekspansywność i siła, ale także elastyczność i zdolność do adaptacji.

Miasta wojewódzkie¹ znajdujące się na terenie omawianych makroregionów to: Gdańsk², Olsztyn³, Poznań⁴, Szczecin⁵, Toruń⁶ oraz Zielona Góra⁷.

Włodarze Gdańska, chcąc świadomie i kompetentnie sterować zachodzącymi w tym mieście procesami mającymi służyć realizacji długofalowych celów strategicznych, dostrzegają wyzwania i szanse związane z rozwojem zaawansowanych technologii, w tym elektroniki, informatyki i telekomunikacji oraz turystyki i logistyki. Branże te uzupełniają tradycyjne dziedziny gospodarki, a szczególną rolę w rozwoju gospodarczym Gdańska odgrywają małe i średnie firmy – wzrost ich liczebności oraz wartości może być impulsem do dalszego intensywnego rozwoju tego miasta i regionu.

Olsztyn posiada duże możliwości tworzenia i rozwijania tzw. inteligentnych specjalizacji. Jest to przede wszystkim specjalizacja „ekonomia wody” bazująca na zasobach wodnych

i obejmująca szereg rodzajów działalności gospodarczej, rozwiniętych również w Olsztynie. To w tym mieście zlokalizowane są ośrodki naukowe, które mają tę specjalizację współtworzyć. Kolejna – „specjalizacja żywność wysokiej jakości” – opiera się na tradycyjnej już silnej pozycji rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego, wspartej silnym zapleczem naukowo-badawczym funkcjonującym również głównie w Olsztynie. Równie istotną rolę pełni „specjalizacja drewno i meblarstwo”, która ma swoje zasoby zlokalizowane częściowo także w Olsztynie. Obszar horyzontalny strategii rozwoju obejmuje pięć elementów działalności gospodarczej, wspólnych dla wszystkich trzech specjalizacji: technologie informacyjno-komunikacyjne, finansowanie, logistykę, targi i promocję oraz bezpieczeństwo, które również mają swoich licznych przedstawicieli w Olsztynie.

Poznań pełni funkcję ośrodka centralnego aglomeracji poznańskiej. Stolica regionu wielkopolskiego może wzmacniać konkurencyjność przez zapewnienie warunków społeczno-ekonomicznych oraz przestrzennych ułatwiających podmiotom gospodarczym działalność i możliwości wykorzystywania zewnętrznych korzyści aglomeracyjnych. Gospodarkę tego miasta charakteryzuje duża różnorodność sektorowa, zapewniająca przepływy międzybranżowe, ze szczególną rolą usług wyższego rzędu, wysoką innowacyjnością, obecnością sektorów kreatywnych oraz znaczącym rozdrobnieniem wielkości podmiotów gospodarczych. Wśród cech takiej gospodarki można też wymienić korzystną gęstość podmiotów otoczenia biznesu, nasycenie rynku pra-

¹ Miasta będące siedzibami sejmików wojewódzkich.

² Strategia rozwoju Gdańska ...

³ Strategia rozwoju Olsztyna ...

⁴ Strategia rozwoju Poznania ...

⁵ Strategia rozwoju Szczecina ...

⁶ Strategia rozwoju Torunia ...

⁷ Strategia rozwoju Zielonej Góry ...

cy wysokimi kwalifikacjami zaawansowanych technologii, powiązanie sektora nauki z sektorem biznesu oraz wysoką jakością zagospodarowania przestrzeni. Poznań stara się być węzłem gospodarki opartej na wiedzy, włączonym w globalną sieć przepływów biznesowych i finansowych.

Poziom innowacyjności gospodarki Szczecina, podobnie jak gospodarki wojewódzkiej, jest – zdaniem władarzy tego miasta – wysoce niezadowolająca. Jest pochodną małej liczby instytucji badawczo-rozwojowych, niskiego zatrudnienia w tym sektorze, wielkości nakładów inwestycyjnych na badania i rozwój. Struktura nakładów jest niekorzystna z uwagi na zdecydowanie dominujący udział sektora szkolnictwa wyższego w wydatkach na B+R, przy czym poziom koncentracji wydatków w tym sektorze postępuje. Główną przyczyną braku podejmowania działań na rzecz badań i rozwoju oraz wprowadzania innowacyjnych rozwiązań w firmach jest brak własnych środków finansowych przedsiębiorstw. Miarą potencjału przyswajania rozwiązań innowacyjnych w procesach gospodarczych jest wykorzystanie technik teleinformatycznych. Zachodniopomorskie przedsiębiorstwa nie odbiegają od firm w porównywalnych miastach w zakresie dostępności i wykorzystania komputerów i internetu w działalności gospodarczej. Jednak aktywne wykorzystanie wymienionych środków elektronicznych jest niskie, co skutkuje znikomą liczbą innowacyjnych produktów i niewielkim udziałem tych produktów w sprzedaży ogółem. Tworzenie i implementacja innowacji w gospodarce miasta napotyka na dwie podstawowe bariery – dostęp do środków

inwestycyjnych na badania (zarówno na wyposażenie techniczne, jak też wynagrodzenia dla kadry o odpowiednim potencjale) oraz niedostatki we współpracy i dialogu na różnych szczeblach. W tym zakresie istotną rolę do odegrania mają instytucje funkcjonujące na pograniczu nauki i biznesu. Utworzony przez Polską Fundację Przedsiębiorczości fundusz kapitału zalążkowego Pomernus Seed pomaga w uruchomieniu innowacyjnych firm z dziedziny bio- i nanotechnologii materiałów i wyrobów oraz technologii informacyjno-komunikacyjnych. Atrakcyjność inwestycyjna podregionu szczecińskiego dla działalności zaawansowanej technologicznie jest wysoka.

Transformacja ustroju gospodarczego i włączenie Polski do rynku światowego, ukazały niski stopień konkurencyjności znacznej części sektora przemysłowego Torunia i w następstwie jego ograniczanie. Pierwszoplanową koniecznością wydaje się udoskonalenie funkcjonowania systemu informacyjnego skierowanego do potencjalnych inwestorów. Pełna informacja w tym zakresie, połączona ze sprawną kompetentną obsługą podmiotów zainteresowanych aktywnością gospodarczą, wydaje się być warunkiem podstawowym. Innym, nie mniej znaczącym aspektem, jest dostępność źródeł kapitału na terenie miasta, obecność, aktywność banków i funduszy inwestycyjnych oraz innych zinstytucjonalizowanych inwestorów i kredytodawców, firm ubezpieczeniowych, itp. tworzących tzw. środowisko biznesu. Ich aktywność, podobnie, jak i zachowania przedsiębiorców, związane są z czytelnością i stabilnością polityki gospodarczej mia-

sta, jego władz samorządowych. Ogłoszenie takiej polityki, jej celów, jest wyzwaniem dla samorządu Torunia, a sprawą zasadniczej wagi są priorytety rozwoju gospodarczego Torunia, określenie głównych kierunków polityki gospodarczej tego miasta. Wydaje się, że występują mocne przesłanki, aby jedną z ważniejszych dziedzin aktywności gospodarczej Torunia stały się usługi związane w szczególności z funkcją obsługi turystów i przybywających do miasta ludzi biznesu. Wyzwaniem jest poszukiwanie nowych kierunków wytwórczości, oferujących produkty atrakcyjne dla rynku. W tym zakresie pomocne powinno być wsparcie lokalnej gospodarki ze strony regionalnego środowiska naukowo-technicznego. Jak dotąd współpraca tego środowiska z przedsiębiorcami nie jest widoczna w ofercie rynkowej tego miasta.

Zielona Góra szansę rozwojową upatruje w dalszym rozwoju Lubuskiego Parku Przemysłowo-Technologicznego – ta inwestycja umożliwi transfer badań, nowoczesnych technologii i innowacji z obszaru nauki do gospodarki, a także wpłynie pozytywnie na wiele dziedzin życia. Projekt powstaje w ramach współpracy stron w zakresie tworzenia pomostu między nauką a przemysłem, rozwoju infrastruktury sfery B+R oraz wspierania innowacji i szeroko rozumianej przedsiębiorczości. Teren pod tą inwestycję jest szczególnie atrakcyjny, ze względu na przygraniczny charakter całego regionu, a także korzystne położenie komunikacyjne zapewniające modernizację i rozwój magistralnych (międzynarodowych) i krajowych połączeń drogowych i kolejowych w układzie wschód – zachód i

północ – południe oraz dobrze rozwinięta sieć komunikacyjna wewnątrz regionu. Ogólnie rzecz biorąc, Misją władz Zielonej Góry jest zapewnienie wysokiego poziomu życia mieszkańcom poprzez rozwój usług i rynku pracy, dynamiczny rozwój ośrodka miejskiego i jego funkcji metropolitalnych jako centrum aglomeracji zielonogórskiej, miasta uniwersyteckiego, miasta wysokich technologii, miasta zieleni.

Wnioski

Podsumowując, nowe możliwości pobudzania wzrostu gospodarczego związane są z dostarczaniem nowych produktów i usług, będących wynikiem przełomów technologicznych, nowych procesów i modeli biznesowych, innowacji nietechnologicznych oraz innowacji w sektorze usług, w połączeniu ze stanowiącymi siłę napędową kreatywnością, uzdolnieniami i talentami, innymi słowy będących wynikiem szeroko pojętej innowacyjności. Rozwojowi tych możliwości sprzyjać będzie położenie na nie silnego nacisku w polityce gospodarczej oraz wprowadzenie strategii, których celem jest sprostanie wyzwaniom społecznym, takim jak starzenie się społeczeństwa, bezpieczeństwo energetyczne, zmiana klimatu, w tym zarządzanie ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi, a także włączenie społeczne, które wymagają znalezienia przełomowych rozwiązań innowacyjnych. By w pełni wykorzystać te sprzyjające warunki do osiągnięcia dobrobytu gospodarczego i wysokiej jakości życia, rządy w całej Europie muszą aktywnie zaangażować się we wspieranie strategii na rzecz pobudzania wzrostu gospodarczego, zwłaszcza strategii w zakresie

badan i innowacji. Stopniowa poprawa sytuacji gospodarczej umożliwia obecnie Europie skoncentrowanie się na pobudzaniu wzrostu przy jednoczesnym utrzymaniu tempa reform w celu zapewnienia trwałego ożywienia gospodarczego. (Conte 2014; Ciriaci i in. 2013)

W Polsce w ciągu najbliższych lat przewiduje się przyspieszenie zmian w polskiej przestrzeni związanych z rozwojem i modernizacją środowiska społeczno – gospodarczego, wynikających m.in. z postępującej koncentracji funkcji ośrodków krajowych i europejskich zlokalizowanych w podstawowej sieci ośrodków wzrostu oraz intensyfikacji powiązań funkcjonalnych między nimi, czy też osiedlania się ludności w ośrodkach rozwijających się przy jednoczesnym odpływie ludności z terenów wiejskich oraz małych ośrodków miejskich. (Koncepcja ... 2012: 10)

Warto położyć nacisk na sposoby wykorzystania w jak największym stopniu potencjału badań naukowych i innowacji jako siły napędowej ponownego wzrostu gospodarczego poprzez poprawę jakości inwestycji w ramach sprzyjających wzrostowi gospodarczemu strategii konsolidacji budżetowej przyjętych w państwach członkowskich. (Komunikat Komisji... 2014b)

Zrozumienie, poznanie i kreacja nowej wartości społecznej, lub ekonomicznej są to innowacje. (Gollin 2008: 115-128) Są one skutkiem tego, że ludzie odczuwają, jednocześnie ogólnospołeczną i wewnętrzną, potrzebę zmieniania świata na lepsze. (Rogoziński, Panasiuk red. 2012: 207-217) Co więcej, z punktu widzenia teorii kierowania gromadzenie informacji przez dany podmiot (podobnie jak zasobów finan-

sowych, rzeczowych i ludzkich) należy do zasilania, obok przede wszystkim planowania, a także organizowania, przewodzenia i kontrolowania.¹

Wobec utrzymujących się trudnych warunków budżetowych kluczowe znaczenie ma rozporządzanie wydatkami publicznymi w taki sposób, by przynosiły jak najlepsze rezultaty, co można osiągnąć dzięki poprawie ich jakości. Inwestycje publiczne muszą w związku z tym iść w parze z zakrojonymi na szeroką skalę reformami systemów badań naukowych i innowacji, służącymi między innymi zwiększeniu roli wydatków publicznych jako katalizatora inwestycji prywatnych. Zwiększenie efektywności wydatków na badania naukowe i innowacje przyczyni się także do podniesienia ogólnej jakości finansowania ze środków publicznych. Umożliwi ono lepsze wykorzystanie ograniczonych zasobów, a dzięki temu przyniesie również długoterminową poprawę, umożliwiając waloryzację rezultatów działalności w zakresie badań naukowych i innowacji. Do działań przekrojowych podejmowanych w celu poprawy efektywności polityki należą regularne przeglądy wydatków publicznych lub budżetowanie zadaniowe ukierunkowane na poprawę wyników. Z analiz dotyczących poszczególnych państw (Francji, Austrii, Szwecji i Niderlandów) wynika, że państwom członkowskim, które przyjęły takie podejście, udało się osiągnąć znaczące i wymierne sukcesy w zakresie przejrzystości budżetu, efektywności i oszczędności, i to bez obniżania poziomu jakości usług publicznych, a nawet

¹ Szerzej na ten temat patrz np. Błaszczuk 2008: 95-105

uzyskując jego zwiększenie. (Komunikat Komisji ... 2014b)

Dla powyżej zaprezentowanej tematyki artykułu, postawiona została hipoteza o małym tempie wprowadzania innowacji na gruncie polskiej gospodarki. Po dokonaniu założonych analiz, stwierdzić można przede wszystkim, że nasz kraj w porównaniach europejskich wypada całkiem dobrze. Wszak Polska, pod względem wartości PKB per capita wyrażonej w parytecie siły nabywczej, w badanym okresie zajęła 10 miejsce pośród 28 krajów należących do Unii Europejskiej. Jeśli chodzi o wspomniane w analizach miasta wojewódzkie, starają się one kreatywnie i elastycznie radzić sobie z obciążeniami tak natury historycznej, jak i geograficznej.

Współdziałanie podmiotów w ramach określonej wspólnoty byłoby impulsem do tworzenia się *local governance*, tj. lokalnych wspólnot samorządowych, angażujących poszczególne podmioty z danego terytorium. (Ostrom 2008: 61 – 110; Porras, Collins 1996; Dolnicki 2014: 44-57) Według Jerzego Stępnia, zachodni paradygmat samorządności terytorialnej kładzie nacisk — w myśl Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego — na wspólnotowość, partycypacyjność obywatelską i kolegialność decyzji o charakterze politycznym strategicznym, z wyraźnym odróżnieniem poziomu politycznego (wybór) od administracyjnego (urzędniczego). Natomiast wschodni model władzy publicznej preferuje przede wszystkim jednoosobowe organy decyzyjne, przy zatarciu granicy pomiędzy sferą polityczną i administracją. Nasz samorząd stanął w wyniku tej konfrontacji niejako na granicy podziału cywilizacyjnego

wyrażonego z jednej strony paradygmatem rządów ojców miasta, a z drugiej wizją jednoosobowych rządów gospodarza. Po stronie zachodniej trzyma nas jeszcze instytucja osobowości prawnej wspólnoty oraz kategoria mienia komunalnego, odrębnego od mienia ogólnopaństwowego. Dodać do tego trzeba instytucję odrębną od budżetu państwa budżetów lokalnych oraz zasadę nadzoru legalnego, choć już pojawiają się głosy, że władza centralna powinna czasami chronić samorząd przed merytorycznie nietrafnymi decyzjami. (Stępień 2015: 60-63; Gawroński 2014: 11-45).

Innowacyjność samorządowa oznacza zdolność wspólnoty do upodobniania się do samorządów bardziej dojrzałych, adaptację ich mechanizmów rozwoju. Cenna może się wobec tego okazać konfrontacja polskich wspólnot ze społecznościami innych krajów europejskich. Efektywność funkcjonowania podmiotu gospodarczego zależy od jakości kapitału ludzkiego. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego, postawy innowacyjne wśród mieszkańców oraz instytucji zorientowanych na pomnażanie wiedzy skutkują nowymi pomysłami, rozwiązaniami budującymi trwałą przewagę konkurencyjną. Warto zatem, w związku z tym, za pomocą odpowiednich wskaźników, stale diagnozować nacisk na efektywność polskich społeczności lokalnych.

Bibliografia

1. Biała księga obszarów metropolitalnych, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013;
2. Błaszczuk D. J., Zarządzanie ryzykiem w świetle teorii kierowania, Zarządzanie Ryzykiem Nr 26 (2008);

3. Brol R., Raszkowski A. (ed.), *Problemy rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2011;
4. Cieślak M., *Prognozowanie gospodarcze. Metody i zastosowania*, WN PWN, Warszawa 1997;
5. Ciriaci D., Moncada P., Castello P. i Voigt P., *Innovation and job creation: a sustainable relation?*; Dokumenty robocze IPTS o działalności w zakresie badań naukowych, rozwoju i innowacji prowadzonej przez korporacje, seria nr 1/2013, Komisja Europejska;
6. Conte A., *Efficiency of R&D spending at national and regional level*, (Efektywność wydatków na szczeblu krajowym i regionalnym przeznaczonych na badania naukowe i rozwój), Wspólne Centrum Badawcze, Komisja Europejska Europejska, 2014;
7. Dolnicki B. (p.r.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo LEX, Warszawa 2014;
8. Edwarczyk B., *Rozwój obszarów metropolitalnych w świetle transformacji samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1990-2014*, [w:] *Polska – 25 lat samorządu terytorialnego*, Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny, z. 3, 2015;
9. Eurostat, *Statistical books, Eurostat regional yearbook 2015*, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/7018888/KS-HA-15-001-EN-N.pdf/6f0d4095-5e7a-4a4b-af28-d255e2bcb395>;
10. Eurostat, *Statistical books, Key figures on Europe, 2015 edition*, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/7072644/KS-EI-15-001-EN-N.pdf/318ee884-50d6-48f0-b086-4410da85d6b6>;
11. Fedan R. (ed.), *Budowanie strategii wzrostu wartości przedsiębiorstw i regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2013, pp. 6 i n. and *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030*;
12. Forlicz S. (ed.), *Metody ilościowe w ekonomii*, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2008;
13. Gawroński H., *Zarządzanie publiczne w polskich samorządach terytorialnych*, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej, Elbląg 2014;
14. Gollin M. A., *Driving innovation*, Cambridge University Press, Londyn 2008;
15. Gonet W., *Kredyty, pożyczki, obligacje w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego*, Monografie i opracowania 543, Of. Wyd. SGH, Warszawa, 2006;
16. <http://ec.europa.eu/eurostat>;
17. http://stat.gov.pl/bdl/app/miejsc.w.dims?p_id=25282&p_token=1662301702;
18. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *For a European Industrial Renaissance / COM/2014/014 final*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52014DC0014>;
19. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Badania naukowe i Innowacje jako źródło ponownego wzrostu gospodarczego /SWD/2014/181 final*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1432400330995&uri=CELEX:52014DC0339>;
20. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012;
21. Liszewski S. (ed.), *Geografia urbanistyczna*, WN PWN, Warszawa 2012;
22. Makiela Z., *Przedsiębiorczość i innowacyjność terytorialna*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2013;
23. Marciniak S., *Makro- i mikroekonomia. Podstawowe problemy współczesności*, WN PWN, Warszawa 2013;
24. Markowski T., *Teoretyczne podstawy rozwoju regionalnego i lokalnego*, [w:] *Strzelecki Z., Gospodarka regionalna i lokalna*, WN PWN, Warszawa 2008;

25. Ostrom E., *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, Cambridge, New York 2008;
26. Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, WN PWN, Warszawa 2005;
27. Ponsard C. (red.), *Ekonomiczna analiza przestrzenna*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 1992;
28. Porras J. I., Collins J., *Building your company's vision*, Harvard Business Review, wrzesień — październik 1996;
29. Raport OECD z 2011 r., *Productivity and growth accounting*;
30. Raport Polska 2011. *Gospodarka — Społeczeństwo — Regiony czy Raport o stanie przestrzennego zagospodarowania kraju „Polska przestrzeń”* (2007);
31. Rogoziński K., Panasiuk A. (ed.), *Zarządzanie organizacjami usługowymi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2012;
32. Sierpińska M., Jachna T., *Ocena przedsiębiorstwa według standardów światowych*, WN PWN, Warszawa, 1997;
33. Sprawozdanie z 2013 r. na temat konkurencyjności Unii innowacji, SWD(2013) 505;
34. Staniłko J. F., *Ostatni dzwonek, „Gość niedzielny”*, 7 II 2016;
35. Stępień J., *W poszukiwaniu współczesnego kształtu samorządu terytorialnego*, [in:] *Polska – 25 lat samorządu terytorialnego*, Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny, z. 3, 2015;
36. Strahl D. (ed.), *Metody oceny rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 2006;
37. *Strategia rozwoju Gdańska*: [www.gdansk.pl/strategia](http://gdansk.pl/strategia);
38. *Strategia rozwoju Olsztyna*: <https://www.olsztyn.eu/...strategiczne/strategia-rozwoju-miasta.html>;
39. *Strategia rozwoju Poznania*: <http://www.poznan.pl/mim/main/strategia-rozwoju-miasta-poznania-do-roku-2030-aktualizacja-2013,p.14886,26640,26644.html>;
40. *Strategia rozwoju Szczecina*: www.szczecin.eu/sites/default/.../strategia_rozwoju_szczecina_2025.pdf;
41. *Strategia rozwoju Torunia*: <http://www.torun.pl/pl/rozwoj/miejskie-programy-rozwojowe/strategia-rozwoju-miasta-torunia-do-roku-2020>;
42. *Strategia rozwoju Zielonej Góry*: bip.zielonagora.pl/45/Strategia_rozwoju_miasta/;
43. Zeliaś A., *Metody statystyczne*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2000;
44. Zorska A. (ed.), *Chaos czy twórca destrukcja? Ku nowym modelom w gospodarce i polityce*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.

Івона Коза, Інновації в якості підтримки бізнес-активності польських місцевих громад. Приклад зайнятості в південному і південно-західному регіонах

Бізнес-активність суб'єкту господарювання залежить від якості людського капіталу. У випадку У випадку органів місцевого самоврядування, інноваційні відносини серед жителів і інститутів метою яких є здобуття нових знань, приносять нові ідеї і способи вирішення проблем, які в результаті призводять до побудови стійких конкурентних переваг, які в свою чергу мотивують бізнес-активність. Цілком обґрунтованим, в цьому випадку, було б проведення дослідження цього явища в функціонуванні польських місцевих громад використовуючи при цьому відповідні маркери. Самоврядна інноваційність в цьому випадку означає здатність спільноти ставати подібним до більш розвинених місцевих громад (органів місцевого самоврядування) і пристосування до встановлених ними механізмів розвитку. Цінним може виявитись конфронтація польських громад з громадами в інших європейських країнах.

Аналіз запропонованих аспектів, а також висновків з проведених досліджень становитимуть суть пропонованої публікації.

Ключові слова: бізнес-активність, зайнятість, дослідження і розвиток

Івона Коза, Інноваци в качестве поддержки бизнес-активности польских местных общин. Пример занятости в южном и юго-западном регионах

Бизнес-активность субъекта хозяйствования зависит от качества человеческого капитала. В случае органов местного самоуправления, инновационные отношения среди жителей и институтов, целью которых является получение новых знаний, приносят новые идеи и способы решения проблем, которые в итоге приводят к построению устойчивых конкурентных преимуществ, которые в свою очередь мотивируют бизнес-активность. Вполне обоснованным, в этом случае является, проведение исследования, с помощью использования соответствующих маркеров, прозэффективного подхода польских местных общин.

Самоуправляющаяся инновационность в данном случае означает способность сообщества становиться подобным к более развитым местным общинам (органов местного самоуправления) и приспособления к установленным ними механизмов развития. Ценным может оказаться конфронтация польских общин с общинами в других европейских странах.

Анализ указанных аспектов, а также выводы из проведенных исследований составят суть предлагаемой публикации.

Ключевые слова: бизнес-активность, занятость, исследования и развитие

Iwona Koza, Innovation leading to effectiveness of Polish local communities. Case study: North and Northwest Macro-region

The purpose of this article is the analysis of aspects related to efficiency and innovation of Polish district cities on the background of the Polish macroregions and countries of the European Union.

The research area of this article will be North and Northwest Macro-region of Poland. An appropriate research tool, consisting of a set of statistical indexes, will be selected. Examples of major cities in the test area will be presented as well. Development strategies of the selected cities will serve as a source of information here. The culmination of the body of the chapter will be applications, the application which can be used for further regional policy in the communities surveyed.

The last part of the main body of the article will be applications, which can be used for further regional policy in the communities surveyed.

Regional research, knowledge and innovation depend on many factors – culture business, skills, education and training institutions, innovation support services, technology transfer mechanisms, regional infrastructure, mobility of researchers, funding sources, and creative potential.

Poland, in terms of the value of GDP per capita expressed in purchasing power parity, in the period took the 10th place among the 28 countries belonging to the European Union. When it comes to employment in the area of research and development, in the period the number of both employed and research and development active units and incurred by them increased. In the structure of the employed workers prevailed for research and higher education sector.

Key words: innovation, development, region.

Стаття надійшла до друку 10 травня 2016 р.

І МІЖНАРОДНА НАУКОВО-ПРАКТИЧНА КОНФЕРЕНЦІЯ «ІСТОРІЯ ВІТЧИЗНЯНОГО ТА ЄВРОПЕЙСЬКОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ», ТА ПРЕЗЕНТАЦІЯ РЕПРИНТНОГО ВИДАННЯ КНИГИ ЮРІЯ ПАНЕЙКА

6 жовтня в Київському національному університеті імені Тараса Шевченка в залі Вченої ради відбулася конференція з адміністративного права.

Варто відзначити, що це — перша така масштабна конференція. Її особливістю було те, що конференція була безкоштовна для участі та публікування свої наукових тез. Українських науковців було безліч, але також виділялись й польські та білоруські гості. Кафедра адміністративного права також була рада презентувати видання книги адміністративіста, колишнього ректора університету та досвідченого й легендарного науковця Юрія Панейка.

З привітальним словом від імені ректора Київського національного університету імені Тараса Шевченка виступив декан юридичного факультету Гриценко Іван Сергійович. Він наголосив на тому, що адміністративне право прийшло в Україну саме в німецькій інтерпретації. Крім того, Іван Сергійович зосередився на питанні адміністративно-правової історії юридичного факультету, а саме

ознайомив слухачів з тими постатями науковців, які відзначилися найбільше.

Модерував конференцію Володимир Михайлович Бевзенко — завідувач кафедри адміністративного права, людина, що чи не найбільше доклала зусиль до організації цього заходу. У вступному слові він вказав на невід’ємну роль доктрини у практиці та наголосив на актуалізації знань відповідно до потреб сьогодення: «Не може бути просто знань, без знань які включають у себе досвід України та Європейських країн». Гете у одній зі своїх робіт сказав: «Той, хто працює і для себе, і для інших, отримує радість, помножену багаторазово». Завдяки таким ентузіастам як Юрій Лукич Панейко ми маємо звідки черпати знання. Праці таких людей ніколи не втраять актуальність, вважає Бевзенко.

В ході конференції було запрошено багато правників — розповімо трохи про них.

Коліушко Ігор Борисович — голова правління Центру політико-правових реформ. Він розказав як зароди-



лася ідея видати книгу Юрія Панейка. Саме Ігор Борисович займався відродженням адміністративно-правової спадщини Юрія Панейка. Перед собою він ставив такі завдання як збереження оригінальності книги, можливість донести найголовніші ідеї до студентів, а також правильність подачі термінології, яку використав Панейко Юрій Лукич.

Заслужений юрист України – Стецюк Петро Богданович вказав на те, що Юрій Панейко – це постать, яка нещодавно відкрита для українського суспільства, він є яскравим представником державної теорії місцевого самоврядування. Петро Богданович зробив короткий екскурс біографією видатного адміністративіста, автора праці «Теоретичні основи місцевого самоврядування» 1963 року.

Член – кореспондент Національної академії наук України Шаповал Володимир Миколайович зосередив увагу слухачів на питанні «Конституційні засади виконавчої влади в Україні». В ході обговорення він зауважив, що адміністративне право своїм інструментарієм продовжує конституційне право.

Футей Богдан Петрович, суддя Федерального претензійного суду США (1987 – 2002 рр.), визначив роль Українського Вільного Університету у розвитку сучасної юридичної науки і освіти в Україні та вказав на те, що

кожна наука повинна мати свій історичний блок, адміністративне право – не виняток. В залі Вченої ради були присутні і його студенти.

Голова Вищого адміністративного суду України (2004 – 2011 рр.) Пасенюк Олександр Михайлович висловився з приводу сучасного стану адміністративного судочинства та наголосив на його перспективах.

Добковські Ярослав, керівник кафедри адміністративного права факультету права Вармінсько-Мазурського Університету в Ольштині, визначив актуальність поглядів Юрія Панейка на сутність самоврядування в сучасній адміністративно-правовій доктрині.

Професор кафедри теорії права та держави юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка Костицький Василь Васильович відзначив соціолого-правові погляди Юрія Панейка. Василь Васильович вказав, що право – соціокультурний феномен.

Жернаков Михайло Володимирович, головний експерт з судової реформи Реанімаційного пакету реформ, виступив з актуальним питанням «Закон про адміністративні процедури: mission possible?».

В процесі обговорення піднятих питань брали участь українські адміністративісти, судді, доктори юридичних наук, закордонні гості.



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 4x5,5 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. Редакция 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 sheet, 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 staff 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 niezgadzenia 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
I N T E R N A T I O N A L

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 (17)/2016

Літературне редагування: Володимир Демченко,

Катерина Смірнова, Вікторія Симоненко

Дизайн, верстка та макет обкладинки: Світлана Сілічева

Розміщення на сайті: Павло Залізняк, 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 70×100^{1/16}. Ум. друк. арк. 13,12. Наклад 300 прим. Зам. № 29/0701.
Гарнітура Times. Папір офсетний. Друк офсетний.
Підписано до друку 15.11.2016 р.

Видавець: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет»
01601, Київ, 6-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