

ЧЕРНІВЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЮРІЯ ФЕДЬКОВИЧА

КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

ПРАВА ЛЮДИНИ ТА ПУБЛІЧНЕ ВРЯДУВАННЯ

МАТЕРІАЛИ

ВСЕУКРАЇНСЬКОГО ФОРУМУ

15 березня 2018 року

м. Чернівці

Чернівці

Мехнограф

2018

УДК [342.7:35](477)
ББК 67.9(4УКР)300,32 я43
П 68

Рекомендовано до друку Кафедрою публічного права
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича
(Протокол № 8 від 20 березня 2018 р.)

Укладачі:

- Ковбас І.В. Голова ГО «Правничий Щит», к.ю.н., доц. кафедри публічного права юридичного факультету Чернівецького національного університету ім. Ю.Федьковича
- Худик А.М. Голова ГО «Муніципально-правові ініціативи», ас. кафедри публічного права юридичного факультету Чернівецького національного університету ім. Ю.Федьковича
- Вдовічен В.А. д.ю.н., доцент кафедри публічного права юридичного факультету Чернівецького національного університету ім. Ю.Федьковича
- Боднар С.Б. Заступник голови ГО «Правничий Щит», к.ю.н., доц. кафедри публічного права юридичного факультету Чернівецького національного університету ім. Ю.Федьковича
- Крайній П.І. Заступник голови ГО «Муніципально-правові ініціативи», ас. кафедри публічного права юридичного факультету Чернівецького національного університету ім. Ю.Федьковича

П 68 Права людини та публічне врядування. Збірник матеріалів всеукраїнського форуму, 15 березня 2018 р., м. Чернівці / Уклад. І.В. Ковбас, А.М. Худик, В.А. Вдовічен, С.Б. Боднар, П.І. Крайній. – Чернівці : Технодрук, 2018. – 192 с.
ISBN 978-617-7611-10-2

Збірник містить матеріали доповідей учасників всеукраїнського форуму «Права людини та публічне врядування».

Всеукраїнський форум присвячено проблемам правового регулювання публічного врядування та його відповідність європейським правовим стандартам.

**УДК [342.7:35](477)
ББК 67.9(4УКР)300,32 я43**

Автори несуть повну відповідальність за підбір і точність наведених фактів, цитат, статистичних даних, власних імен та інших відомостей.

ISBN 978-617-7611-10-2

© ЧНУ ім. Юрія Федьковича, 2018
© Ковбас І.В., Худик А.М., 2018
© ЮФ КП, 2018
© Технодрук, 2018

Зміст

| | |
|--|----|
| Труба Р. М. Поєднання засади єдиноначальності із колективним прийняттям рішень у діяльності Державного бюро розслідувань..... | 6 |
| Ковальський В. С. Загальнодержавна програма з освіти в сфері прав людини. Загальні зауваження..... | 9 |
| Коломоєць Т.О. Неупередженість (безсторонність) як обов'язковий принцип процедури прийняття адміністративних актів | 12 |
| Колпаков В. К. Інформаторство в засобах протидії корупції..... | 15 |
| Кузьменко О. В. Проблемні питання щодо реалізації прав та обов'язків суб'єктів запобігання корупції | 19 |
| Чистеклетов Л. Г. Проблеми безпеки суб'єктів господарювання та їх адміністративно-правового забезпечення..... | 27 |
| Якимчук Н. Я. Юридична відповідальність територіальних громад: окремі проблеми теорії..... | 30 |
| Гаврилюк Р. О. Медіація як засіб захисту прав людини <i>versus</i> право на медіацію як безпосередньо людське право | 34 |
| Щербанюк О. В. Принцип правової визначеності в адміністративному судочинстві | 37 |
| Жаровська Г. П. Національний превентивний механізм в Україні: напрями та інструменти..... | 42 |
| Вдовічен В. А. Альтернативні способи врегулювання публічно-правових спорів..... | 46 |
| Гончарук С. Т. Адміністративно-юрисдикційний процес в структурі адміністративного процесу..... | 50 |
| Коваль М. В. До питання про необхідність формування такого наукового напрямку яким є біоюриспруденція..... | 52 |
| Анісімов О. В. Реалізація принципу верховенства права в Кодексі адміністративного судочинства України..... | 57 |
| Білокурська О. В. Забезпечення прав і свобод людини як фактор розвитку публічного врядування в Україні..... | 62 |
| Вакарюк Л. В. Механізм захисту інформаційних прав людини..... | 65 |
| Остафійчук Л. А. Джерела права які застосовуються судом: новела адміністративного судочинства..... | 70 |
| Чорна В. Г. Види правових обмежень в адміністративному праві..... | 76 |
| Запотоцька О. В. Дозвіл як сервісний засіб публічного адміністрування..... | 82 |
| Гусар О. А. Роль фізкультурно-спортивних товариств в державному управлінні сферою фізичної культури та спорту..... | 85 |
| Доченко О. П. Політична свобода як умова реалізації виборчого права..... | 89 |
| Параниця С. П. Реалізація права людини на захист як складова категорія публічного адміністрування..... | 92 |
| Ковбас І. В. Щодо завдань та функцій органів публічної адміністрації..... | 96 |

| | |
|--|-----|
| Устинова І. П. <i>Зарубіжний досвід правових засад управління місцевими фінансами як алгоритм реформ для України.....</i> | 99 |
| Петровська І. І. <i>Окремі питання процедури державного аудиту.....</i> | 101 |
| Козмуляк К. А. <i>Оцінка впливу на довкілля як інструмент забезпечення права на безпечне для життя і здоров'я навколишнє середовище.....</i> | 106 |
| Романюк І. І. <i>Юридичні клініки як ефективний «інструмент» реалізації права людини на правову допомогу.....</i> | 108 |
| Бутирська І. А. <i>Спрощене позовне провадження в адміністративному судочинстві.....</i> | 110 |
| Войцеховський Н. В. <i>Правова природа муніципальних прав членів територіальних громад.....</i> | 115 |
| Федорчук М. Д. <i>Права платника податків та електронне урядування.....</i> | 118 |
| Воробець Х. М. <i>Інформаційна безпека як об'єкт кримінально-правової охорони.....</i> | 120 |
| Мойсей Г. Г. <i>Судова аргументація Конституційного Суду України права на людську гідність.....</i> | 124 |
| Петришина М. Д. <i>Завдання адміністративного судочинства та його реалізація під час розгляду справ за зверненнями суб'єктів владних повноважень.....</i> | 127 |
| Динник І. П. <i>Забезпечення прав людини як умова розвитку держави</i> | 131 |
| Брода А. Ю. <i>Роль адвоката в адміністративному процесі Республіки Білорусь.....</i> | 133 |
| Іванченко В. А. <i>Поняття механізму адміністративно-правового регулювання сфери мобілізаційної підготовки та мобілізації.....</i> | 136 |
| Островський С. О. <i>Особливості взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку.....</i> | 139 |
| Хандій О. В. <i>Податок чи налог: позиція ЄСПЛ.....</i> | 143 |
| Солодан К. В. <i>Правове регулювання оподаткування електронної комерції в країнах Європи.....</i> | 145 |
| Крушницька О. <i>Особливості реалізації права на правову допомогу в процесуальному законодавстві України.....</i> | 148 |
| Солохін О. Г. <i>Правові підстави використання інформаційних технологій при здійсненні фіскальних процедур - умови забезпечення прав суб'єктів фіскальних правовідносин.....</i> | 150 |
| Юрійчук І. В. <i>До питання правового регулювання адміністративних процедур в Україні.....</i> | 153 |
| Вуйда В. П. <i>Павове регулювання інституту екстрадиції в адміністративному праві.....</i> | 156 |
| Антоняк Ю. І., Боднар С. Б. <i>Електронне урядування у сфері публічних закупівель.....</i> | 159 |
| Дробко В., Подорожна Т. С. <i>Конституційна скарга як засіб захисту прав людини.....</i> | 162 |

| | |
|--|-----|
| Матищак Н. В., Ковбас І. В. <i>Адміністративно-правовий статус центрів з надання безоплатної правової допомоги.....</i> | 165 |
| Ломакіна К. В., Вдовічен В. А. <i>Адвокат в адміністративному судочинстві.....</i> | 168 |
| Баточенко О. А., Худик А. М. <i>Щодо адміністративних послуг, які надаються митними органами.....</i> | 171 |
| Шевчук О. В., Крайній П. І. <i>Застосування адміністративного примусу органами Національної поліції.....</i> | 173 |
| Івасишина О. Ю. <i>Державна судова адміністрація в системі органів публічної адміністрації.....</i> | 176 |
| Іринич Г. Г. <i>Щодо реалізації адміністративно-правової опіки органами публічної адміністрації</i> | 177 |
| Чура О. <i>Органи місцевого самоврядування як суб'єкти надання адміністративних послуг.....</i> | 180 |
| Йолохова О. А. <i>Нормативний акт як інструмент в діяльності органів місцевого самоврядування</i> | 182 |
| Лазарюк І. О. <i>Гендерна рівність в діяльності суб'єктів публічної адміністрації.....</i> | 185 |
| Миронюк А. <i>Децентралізація: міжнародний досвід та реформи в Україні</i> | 188 |

Труба Р. М.

Директор Державного бюро
розслідувань України

*ПОЄДНАННЯ ЗАСАДИ ЄДИНОНАЧАЛЬНОСТІ ІЗ КОЛЕКТИВНИМ ПРИЙНЯТТЯМ
РІШЕНЬ У ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ*

Створення Державного бюро розслідувань передбачено положеннями Прикінцевих та Перехідних положень Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК), згідно з якими окремі норми КПК вводяться в дію з дня створення Державного бюро розслідувань. Низкою положень КПК (ст.ст. 216, 246 тощо) передбачено здійснення досудового розслідування кримінальних проваджень слідчими Державного бюро розслідувань поряд зі слідчими органів Національної поліції України, органів Служби безпеки України, органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, органів Державної кримінально-виконавчої служби України, детективами Національного антикорупційного бюро України. Разом з тим, передбачена чинним Законом України “Про Державне бюро розслідувань” модель організації та діяльності цього правоохоронного органу є новою для нашої держави та містить ряд особливостей, які не властиві для інших правоохоронних органів.

По-перше, абсолютно весь керівний склад працівників Бюро (від Директора та його заступників до заступника начальника відділу та завідувача сектору), а також всі працівники підрозділу внутрішнього контролю центрального апарату та територіальних органів відбираються «зовнішньою» конкурсною комісією, до складу якої входять по три особи, визначені Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України.

По-друге, до повноважень Бюро віднесено здійснення досудового розслідування, зокрема, щодо Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України та їх заступників, в той час коли Бюро є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого координує та спрямовує безпосередньо Кабінет Міністрів України.

По-третє, Директор Бюро як керівник правоохоронного органу частину своїх повноважень має реалізувати за погодженням із його першим заступником та заступником.

По-четверте, незалежність Бюро від незаконного втручання у його діяльність гарантується, зокрема, визначеними Законом “Про Державне бюро розслідувань” та іншими законами колегіальним прийняттям найбільш важливих рішень керівництвом Державного бюро розслідувань.

По-п'яте, Державне бюро розслідувань організовується і діє на засадах єдиноначальності у поєднанні з колективним способом реалізації окремих повноважень Державного бюро розслідувань.

І все це при тому, що відповідальність за діяльність Державного бюро розслідувань, зокрема за законність здійснюваних Державним бюро розслідувань оперативно-розшукових заходів, досудового розслідування, за додержання прав і свобод людини і громадянина закон покладає на Директора. Інші працівники Бюро, зокрема перший заступник Директора та заступник Директора, несуть відповідальність лише за свої протиправні дії та бездіяльність.

Насамперед, Державне бюро розслідувань не є колегіальним органом влади (як, наприклад, Національне агентство з питань запобігання корупції, до складу якого входять п'ять членів, або Центральна виборча комісія, яка є постійно діючим колегіальним державним органом). Закон передбачає одноособове керівництво цим органом та особисту відповідальність Директора Державного бюро розслідувань за діяльність Бюро. Так, відповідно до п.8 ч. 1 ст. 3 Закону України "Про Державне бюро розслідувань" Державне бюро розслідувань організовується і діє, зокрема, на засаді єдиноначальності. Згідно з ч. 1 ст. 10 Закону України "Про Державне бюро розслідувань" керівництво діяльністю Державного бюро розслідувань здійснює його Директор. Відповідно до п.1 ч. 1 ст. 12 Закону саме Директор Державного бюро несе відповідальність за діяльність Бюро, зокрема за законність здійснюваних Державним бюро розслідувань оперативно-розшукових заходів, досудового розслідування, за додержання прав і свобод людини і громадянина. В ч. 1 ст. 10 та ч. 2 ст. 12 Закону України "Про Державне бюро розслідувань" встановлено, що певну частину своїх повноважень Директор Бюро реалізує спільно, за погодженням із першим заступником Директора Державного бюро розслідувань і заступником Директора Державного бюро розслідувань. Відповідне положення закону є абсолютно новим для сфери публічного врядування в Україні, а тим більше для правового регулювання правоохоронної діяльності. В той же час, чинний Закон не містить жодних норм, які б надавали певні повноваження підлеглим Директора Бюро не погоджувати, а тим більше блокувати реалізацію його повноважень. Так само Закон не покладає відповідальності за діяльність Бюро на підлеглих Директору працівників. Як вказано вище, заступники Директора несуть відповідальність за свої протиправні дії чи бездіяльність, а не за роботу органу в цілому. В ч. 2 ст. 19 Конституції України встановлено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Однак, чинний Закон України "Про Державне бюро розслідувань" не визначає способу реалізації першим заступником Директора та заступником Директора погодження віднесених до компетенції Директора Бюро вищевказаних повноважень (процедури погодження, підстав для погодження чи відмови у погодженні, строків та форми прийняття

відповідних рішень, наслідків прийняття чи неприйняття рішення, відповідальності за прийняте рішення тощо).

З метою врегулювання цього питання 02.03.2018 року Директором Державного бюро розслідувань затверджено Регламент реалізації його повноважень. Зазначеним Регламентом передбачено процедури реалізації повноважень Директора Бюро, що спрямовані на забезпечення діяльності Державного бюро розслідувань та уникнення можливості блокування його роботи. В п. 4 ч. 1 ст. 4 Закону України “Про Державне бюро розслідувань” встановлено, що незалежність Державного бюро розслідувань від незаконного втручання у його діяльність гарантується, зокрема, визначеними цим та іншими законами колегіальним прийняттям найбільш важливих рішень керівництвом Державного бюро розслідувань.

Цей припис закону може бути реалізований в наступний спосіб. Відповідно до ст. 22 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” для підготовки рекомендацій щодо виконання завдань центрального органу виконавчої влади в центральному органі виконавчої влади утворюється колегія як консультативно-дорадчий орган. Періодичність проведення засідань колегії визначається керівником центрального органу виконавчої влади. Рішення колегії оформляються протоколом та можуть бути реалізовані шляхом видання керівником центрального органу виконавчої влади відповідного наказу. Рішення про утворення чи ліквідацію колегії приймає керівник центрального органу виконавчої влади. Будь-які інші правові норми, які становлять правову основу діяльності Державного бюро розслідувань та регулюють питання колегіального прийняття ним рішень, у законодавстві України відсутні. Згідно із Законом України “Про Державне бюро розслідувань” до керівництва Бюро відносяться не лише Директор Бюро та його заступники, але й директори територіальних органів, керівники підрозділів центрального апарату Державного бюро розслідувань та їхні заступники.

Таким чином, передбачена у п. 4 ч. 1 ст. 4 Закону України “Про Державне бюро розслідувань” *«колегіальність прийняття рішень»* може бути реалізована винятково в контексті створення та діяльності в Бюро колегії як консультативно-дорадчого органу, до складу якої можуть входити Директор Бюро, його заступники, керівники підрозділів центрального апарату, директори територіальних органів тощо.

Відповідно до п.8 ч. 1 ст. 3 Закону Державне бюро розслідувань організовується і діє на засадах єдиноначальності у поєднанні з колективним способом реалізації окремих повноважень Державного бюро розслідувань. Ця норма стосується реалізації повноважень не лише Директора Бюро, але й інших організаційно-структурних одиниць Державного бюро розслідувань. Так, до колективного способу реалізації окремих повноважень можна віднести те, що перший заступник Директора, заступник Директора, директори територіальних органів, керівники

підрозділів центрального апарату Державного бюро розслідувань, керівники і працівники підрозділу внутрішнього контролю та всі інші працівники Бюро як центрального апарату, так і територіальних органів для призначення на посаду відбираються конкурсними комісіями – колективними органами. Директор Бюро, своєю чергою, за результатами проведеного конкурсу на підставі рішення колективного органу призначає переможця конкурсу на певну посаду. *У такий спосіб, здійснення повноважень Директора відбувається на підставі колективного рішення іншого органу, зокрема, конкурсної комісії.*

Так само до колективного способу реалізації повноважень належить притягнення працівників Бюро до дисциплінарної відповідальності. Для реалізації цих повноважень у Бюро створюється колективний орган — Дисциплінарна комісія. Вказана Комісія на підставі службового розслідування, що проводиться підрозділом внутрішнього контролю, складає висновок про наявність чи відсутність у діях працівника Бюро дисциплінарного проступку та підстав для його притягнення до дисциплінарної відповідальності з визначенням рекомендованого виду дисциплінарного стягнення. *На підставі цього висновку Комісія, як колективний орган, приймає рішення про застосування дисциплінарного стягнення, яке доцільно вводити в дію одноосібним рішенням (наказом) Директора Бюро.*

З урахуванням наведеного вище, можна дійти до висновку про те, що діючі норми законодавства України прямо встановлюють персональну відповідальність Директора Бюро за діяльність правоохоронного органу в цілому, здійснення керівництва його діяльністю на підставі принципу єдиначальності, із видачею в межах його повноважень обов'язкових до виконання усіма працівниками Бюро наказів та розпоряджень.

Ковальський В. С.

д.ю.н., керівник робочої групи з розробки Загальнодержавної програми з освіти в сфері прав людини, шеф-редактор газети «Юридичний вісник України»,

ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНА ПРОГРАМА З ОСВІТИ В СФЕРІ ПРАВ ЛЮДИНИ.

ЗАГАЛЬНІ ЗАУВАЖЕННЯ

Розробка проекту Загальнодержавної програми з освіти у сфері прав (далі – Програма див. www.mon.gov.ua) людини є початковим етапом до розробки такої Програми, що визначатиме стратегію розвитку освіти у сфері прав людини в Україні і план дій щодо її реалізації. Підготовка такої Програми є відповіддю на основні проблеми, пов'язані з недостатнім

розвитком правової культури, низьким рівнем поінформованості та пасивністю громадян щодо впливу на діяльність держави. Однією із головних причин цієї проблеми є відсутність програми безперервної освіти у сфері прав людини в Україні. Зокрема, не вистачає визнання з боку держави наявності цієї проблеми, її готовності об'єктивно оцінити ситуацію, не намагаючись прикрасити і відзвітуватися формально.

Крім того, має місце практика підміни змісту прав людини з його людиноцентричним баченням, виховання громадян в дусі агресивного націоналізму або некритичного державоцентризму. Разом з тим, на міжнародному рівні відбуваються процеси розвитку освіти у сфері прав людини, формується відповідний практичний досвід. Покладаючись на десятилітні досягнення, враховуючи і недоліки освіти у сфері прав людини Організації Об'єднаних Націй (1995-2004 роки), 10 грудня 2004 року Генеральна Асамблея ООН проголосила Всесвітню програму з освіти у сфері прав людини, починаючи з 2005 року і не обмежуючи строк її дії. Запропоновано розпочати з системи дошкільної та загальної середньої освіти. Цьому присвячений Перший етап плану дій на 2005-2007 роки. Згодом його продовжили до 2009, втім він залишається актуальним, зокрема для України.

Враховуючи окреслені рамки, дана Програма є *першим етапом* впровадження Всесвітньої програми з освіти у сфері прав людини і її зміст охоплюватиме розвиток освіти з прав людини у системі дошкільної та загальної середньої освіти. В основу Програми покладено принципи, які закріплені у таких міжнародних документах: Статуті ООН, Загальній декларації прав людини, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, Конвенції про права дитини, Конвенції про боротьбу з дискримінацією в галузі освіти, Рекомендації щодо виховання в дусі міжнародного взаєморозуміння, співробітництва і миру та виховання в дусі поваги до прав людини і основних свобод (ЮНЕСКО), Хартії Ради Європи про виховання демократичної громадянськості та освіти в галузі прав людини тощо. Крім того, Програма базується на принципах, викладених у Доповіді Генерального Секретаря ООН від 20 жовтня 1997 року (A/52/469/Add.1) "Керівні принципи, які стосуються національних планів дій щодо освіти у сфері прав людини".

Окремо варто зауважити, що підготовка даної Програми та проектів подальших програм з освіти у сфері прав людини (Другий та Третій етапи Всесвітньої програми з освіти у сфері прав людини) базується на принципах партисипативності та рівності у прийнятті рішень щодо змісту Програми як представників/представниць держави, так і громадськості (національних, міжнародних організацій).

Наразі в Україні відбувається процес реформування системи освіти, відбулися зміни у політиці держави, що дозволяє системно підійти до питання освіти у сфері прав людини на національному рівні. Тому розробка

Програми є обов'язком держави - частиною Національної стратегії у сфері прав людини і плану дій щодо її виконання.

Метою Програми є створення і забезпечення функціонування дошкільної та загальної середньої освіти як цілісної системи освіти у сфері прав людини в Україні відповідно до принципів Всесвітньої програми освіти у сфері прав людини, а саме:

- включення прав людини у систему дошкільної і загальної середньої освіти і їх (прав людини) здійснення;
- загальному розумінню основних принципів і методів навчання у сфері прав людини з урахуванням міжнародних документів;
- створенню загальноколективних рамок дій усіх зацікавлених сторін;
- розширенню партнерської взаємодії і співпраці на усіх рівнях між місцевими, національними регіональними та міжнародними інститутами;
- проведенню огляду чинних програм освіти у сфері прав людини і надання їм підтримки з метою виявлення передових практик і створення стимулів для їх (програм) продовження та/або розширення, а також розробки нових програм.

Головним результатом Програми є запровадження системного підходу до освіти у сфері прав людини в системі дошкільної та загальної середньої освіти. Це покладе початок формуванню безперервної системи освіти у сфері прав людини впродовж життя. Загальнодержавна програма з освіти у сфері прав людини визначатиме стратегічні напрямки розвитку освіти з прав людини з урахуванням специфіки національної системи освіти, базуватиметься на кращому міжнародному досвіді.

Реалізація Загальнодержавної програми з освіти у сфері прав людини розрахована на 5 років і базуватиметься на керівних принципах, що пропонує Всесвітня програма освіти в сфері прав людини й, відповідно, передбачатиме наступні етапи, окреслені згаданою Всесвітньою програмою:

- Перший етап Програми стосуватиметься дошкільної освіти та загальної середньої освіти (саме виконанню цього етапу і присвячено даний документ);
- Другий етап Програми стосуватиметься вищої освіти і програм підготовки у сфері прав людини для учительської/викладацької спільноти, представників/представниць державної служби, співробітників/співробітниць правоохоронних органів і збройних сил;
- Третій етап Програми стосуватиметься закріплення результатів перших двох етапів і сприянню в підготовці у сфері прав людини для співробітників/співробітниць засобів масової інформації.

Коломоець Т. О.

д.ю.н., проф., декан юридичного
факультету Запорізького національного
університету

*НЕУПЕРЕДЖЕНІСТЬ (БЕЗСТОРОННІСТЬ) ЯК ОBOB'ЯЗКОВИЙ ПРИНЦИП
ПРОЦЕДУРИ ПРИЙНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ*

На жаль, відсутність законодавчого акту, безпосередньо присвяченого адміністративним процедурам, які, у свою чергу, передбачають зв'язок із адміністративними актами, зумовлює певне розмаїття підходів щодо розуміння адміністративних актів, процедури їх прийняття, основних принципів останньої, у середовищі вчених-адміністративістів, а також різноваріативність позицій суб'єктів правозастосування у процесі тлумачення тих чи інших нормативних положень, що, у підсумку своєму, негативно впливає на стан дослідження питань та на результати нормотворчості та правозастосування. Одним із таких «проблемних питань» процедури прийняття адміністративних актів є дотримання принципу «неупередженості» (безсторонності), «якому, увага, хоча і приділялася вченими-адміністративістами, однак і до цього часу яке залишається «відкритим» для запеклого обговорення у середовищі вчених-юристів, а також, завдяки відсутності нормативної дефініції, яке аналізує потребу нормативного свого визначення, із урахуванням із європейськими правовими стандартами. Одразу ж слід зазначити, що аналіз вітчизняних галузевих наукових, навчальних джерел дозволяє з упевненістю стверджувати, що вчені-адміністративісти й до цього часу остаточно не визначилися із назвою цього принципу. Як наслідок, непоодинокі випадки виокремлення його як «принципу безсторонності» (наприклад, роботи І.В. Бойко, О.Т. Зими, О.М. Соловйової та ін.), «принципу неупередженості» (наприклад, роботи В.П. Тимощука), «принципу неупередженості (безсторонності)» (наприклад, роботи В.П. Тимощука). При цьому й визначення його також дещо відрізняється, а саме: «відсутність у посадових та службових осіб суб'єкта публічної адміністрації особистої заінтересованості в результатах вирішення справи, прийняття акту» [Загальне адміністративне право: підручник / [1], «вимога до посадових та службових осіб адміністративного органу, які не повинні мати особистої неправомірної заінтересованості в результатах справи, в акті» [2], «вимога, згідно з якою посадова особа, уповноважена прийняти акт, не повинна виявити будь-яку упередженість або особисті переконання, а також факт відсутності можливості будь-якого правомірного сумніву щодо безсторонності і незалежності такого суб'єкту» [3]. Можна зазначити, що основний акцент робиться на відсутності будь-якого зв'язку суб'єкта прийняття адміністративного акту із сторонами відповідних правовідносин, відсутності інтересу суб'єкта прийняття акту у відповідному

акті (при цьому саме особистий інтерес мається на увазі, а отже презюмується розмежування особистих інтересів відповідного суб'єкта та його публічного обов'язку, який виконується під час прийняття акту). Уважне вивчення запропонованих вченими-адміністративістами визначень відповідного принципу дозволяє підтримати тих, які виокремлюють у його змісті дві складові, а саме: відсутність зв'язку із сторонами справи (правовідносин), а отже й особистого інтересу, а також відсутність зв'язку із заздалегідь змодельованим варіантом такого акту (а отже, зацікавленості як під час самої процедури прийняття акту, так і у результатах такої процедури). Саме поєднання у назві та у визначенні цих двох елементів (реального і перспективного) й дозволяє охопити реальний зміст цього принципу. Окрім того, у цьому контексті цілком можна вести розмову про поєднання суб'єктивного та об'єктивного критеріїв цього принципу, а саме: особистих переконань та поведінки самого суб'єкта прийняття адміністративного акту, а також сумнівів щодо безсторонності, неупередженості такого суб'єкта, які виникають (можуть виникнути) у інших суб'єктів правовідносин. При цьому головним є те, чи «можна вважати такі сумніви, побоювання об'єктивно обґрунтованими» [4]. Саме ці положення варто використати як наукове підґрунтя для формулювання нормативного визначення відповідного принципу у спеціальному законодавчому акті, безпосередньо присвяченому адміністративним процедурам, одночасно врахувати й напрацювання вітчизняного нормотворчого процесу, а саме положення ч. 3 ст. 2 КАС України у частині визначення того, що «у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи притаманні (вчинені) вони: ...безсторонньо (неупереджено)», а також європейські правові стандарти з цього питання, а саме: Резолюцію (77) 31 Кабінету Міністрів про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади (28.09.1977 року), Рекомендацію № R(80) 2 Кабінету Міністрів державам-членам стосовно реалізації адміністративними органами влади дискреційних повноважень (11.03.1980 року), Рекомендацію № R(87) 16 Кабінету Міністрів державам-членам стосовно адміністративних процедур, які впливають на права великої кількості осіб (17.09.1987 року) тощо.

Важливим є не лише з'ясування оптимальної назви цього принципу процедури прийняття адміністративних актів та нормативне закріплення його визначення, а й фіксація механізмів забезпечення його дотримання на практиці.

Уважне ознайомлення із змістом цього принципу дозволяє виокремити базову модель «протилежних словосполучень», а саме: «особистий інтерес суб'єкта прийняття адміністративного акту – публічний інтерес (обов'язок)», «сумніви, побоювання щодо дій суб'єкта прийняття акту – публічний інтерес», отже фактично мова йде про конфлікт особистих

інтересів суб'єкта прийняття акту або ж сумнівів щодо наявності таких та публічного інтересу, реалізацію якого він забезпечує при прийнятті відповідного акту. Таким чином, механізми забезпечення дотримання відповідного принципу мають бути максимально наближені до засобів усунення (уникнення) відповідного конфлікту інтересів. Враховуючи напрацювання з відповідної проблематики вітчизняних вчених-адміністративістів (наприклад, роботи В.Я. Настюка, В.К. Колпакова, Д.М. Лук'янця, В.М. Школика, В.В. Доненка, О.П. Рябченко, А.І. Берлача та ін.), а також положення чинного вітчизняного антикорупційного законодавства, цілком можливо було б запропонувати для нормативного закріплення у спеціальному законодавчому акті з адміністративних процедур наступних механізмів дотримання принципу безсторонності (неупередженості) прийняття адміністративних актів, умовно поділивши їх на дві групи (залежно від суб'єкта – ініціатора їх застосування): а) ініціативні (самостійні, внутрішні), які передбачають активність самого суб'єкта прийняття адміністративного акту. До таких слід віднести: позбавлення приватного інтересу, самовідвід (якщо це можливо); б) втручальні (зовнішні), які передбачають певні дії по відношенню до суб'єкта прийняття адміністративного акту з боку керівника або іншого уповноваженого суб'єкта. До таких слід віднести: відвід, застосування зовнішнього контролю за виконанням дій та прийняттям адміністративного акту, перегляд службових повноважень суб'єкта, переведення на іншу посаду, звільнення суб'єкта. При цьому слід пам'ятати, що врегулювання цього питання має узгоджуватися із нормативно-визначеними інструментами запобігання та уникнення конфлікту інтересів в сфері публічного адміністрування в цілому, а саме: обмеженням суміщення посад, декларуванням доходів (персональних, разом із близькими особами), подарунків, контролем за доступом до внутрішньої інформації, обмеженнями і контролем за отриманням подарунків та інших видів винагород, обмеженнями і контролем за роботою за сумісництвом, а також бажано запозичити позитивний досвід декларування особистого інтересу щодо управління контрактами, щодо рішень, які приймаються, щодо участі у розробці або наданні політичних рекомендацій [5]. При цьому важливим є не лише фіксування самого переліку таких механізмів забезпечення дотримання принципу неупередженості (безсторонності) процедури прийняття адміністративних актів, а й їх процедурних аспектів, усунувши, тим самим, довільне тлумачення нормативних положень та прояв суб'єктивного підходу у процесі правозастосування.

Таким чином, цілком своєчасним є зосередження зусиль вітчизняних вчених-адміністративістів, юристів-практиків щодо завершення процесу підготовки та обговорення проекту спеціального законодавчого акту з питань адміністративних процедур, в якому, поміж іншого, необхідним є нормативне закріплення основних принципів процедури прийняття

адміністративних актів. Серед таких необхідним є нормативне закріплення принципу неупередженості (безсторонності), який би передбачав усунення будь-якої особистої зацікавленості суб'єкта прийняття акту у цьому акті (як під час процедури прийняття, так і самого результату), а також будь-яких сумнівів (в т.ч. й об'єктивно зумовлених) у поведінці відповідного суб'єкта стосовно цього адміністративного акту. Задля забезпечення дотримання відповідного принципу необхідним вважається нормативне закріплення механізмів (інструментів) ініціативного (внутрішнього) та втручального (зовнішнього) характеру, узгодивши, тим самим, положення вітчизняного законодавства із європейськими правовими стандартами врегулювання відповідних відносин.

Список літератури:

1. Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. та інші]; за заг. ред. І.С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – С. 256
2. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія. – К.: «Конус-Ю», 2010. – С. 120
3. Адміністративна процедура: конспект лекцій / І.В. Бойко, О.Т. Зима, О.М. Соловйова; за заг. ред. І.В. Бойко. – Харків: Право, 2017. – С. 28
4. Футей Т.І. Застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві. – К., 2015. – С. 42
5. Етика державної служби: запобігання конфлікту інтересів та вимоги до законодавства / М. Віллорія, С. Синнестрьом, Я. Берток; [перекл. з англ. І. Чуприна]. – К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – С. 12-13

Колпаков В. К.

д.ю.н., професор, завідувач кафедри адміністративного та господарського права Запорізького національного університету

ІНФОРМАТОРСТВО В ЗАСОБАХ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

У системі суб'єктів протидії корупції важливе місце відведено особами, які добросовісно повідомляють про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень та інших порушень антикорупційного законодавства.

На законодавчому рівні про таких осіб уперше йдеться в Законі України "Про засади запобігання та протидії корупції" від 11 червня 2009 року [1]. Стаття 15 цього закону "Участь громадськості в заходах щодо запобігання та протидії корупції" визнала право об'єднань громадян, членів об'єднань громадян, уповноважених представників об'єднань громадян, а також окремих громадян брати участь у запобіганні та протидії корупції.

Стосовно "окремих громадян" у законі були сформульовані загальні статусні ознаки. По-перше, вони були ідентифіковані серед інших

громадських суб'єктів як "особи, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції"; по-друге, визначались їх права, а саме: а) брати участь у діяльності щодо виявлення фактів вчинення корупційних правопорушень та встановлення осіб, які їх вчинили; б) повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних правопорушень: суб'єктам, які здійснюють заходи щодо запобігання та протидії корупції; керівництву та колективу підприємства, установи чи організації, в яких були вчинені ці правопорушення; громадськості; по-третє, встановлювались гарантії їх безпеки.

Найважливіші особливості цих гарантій вимірялись наступним: 1) суб'єктами захисту поряд з особами, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції, визнавались також "близькі їм особи"; 2) захист мав державно-правову природу, тобто був державним; 3) суб'єктами здійснювати захист від імені держави визнавались правоохоронні органи; 4) підставами активації механізму захисту визначались протиправні дії щодо суб'єктів захисту; 5) нормативно закріплювалось, що правоохоронні органи з метою захисту застосовують правові, організаційно-технічні та інші заходи; 6) конкретизувались об'єкти, на які спрямовувались захисні заходи. Такими визначаються: життя, житло, здоров'я та майно відповідних осіб; 7) визначався нормативний акт, за нормами якого у конкретних випадках приводився в дію захисний механізм (відповідно до статті 17 згаданого вище закону державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції, здійснюється відповідно до Закону України "Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві") [2].

У антикорупційних законах 2011 [3] і 2014 [4] років нормативне регулювання участі окремих громадян у запобіганні та протидії корупції отримало подальший розвиток. Закон 2011 року, по-перше, уточнив ідентифікаційні ознаки таких осіб та сформулював їх визначення. Вони стали ідентифікуватися як "Особа, яка надає допомогу в запобіганні і протидії корупції (викривач)". Викривачем є особа, яка добросовісно (за відсутності корисливих мотивів, мотивів неприязних стосунків, помсти, інших особистих мотивів) повідомляє про порушення вимог цього Закону іншою особою.

По-друге, розширив їх права. Викривачі отримали право (крім права повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних правопорушень): 1) запитувати та одержувати від органів державної влади та органів місцевого самоврядування в обсягах та порядку, не заборонених законом, інформацію про діяльність щодо запобігання і протидії корупції; 2) проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів державної влади; 3) брати участь у парламентських слуханнях та інших заходах з питань запобігання і

протидії корупції; 4) вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері запобігання і протидії корупції; 5) проводити, замовляти проведення досліджень, у тому числі наукових, соціологічних тощо, з питань запобігання і протидії корупції; 6) проводити заходи щодо інформування населення з питань запобігання і протидії корупції; 7) здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання і протидії корупції, з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать законодавству. По-третє, уточнив і конкретизував гарантії їх державного захисту: 1) конкретизував підстави захисту, зазначивши що він здійснюється наявності загрози життю, житлу, здоров'ю та майну; 2) встановив, що особа-викривач не може бути звільнена чи примушена до звільнення, притягнута до дисциплінарної відповідальності чи піддана з боку керівника або роботодавця іншим негативним заходам впливу (переведення, атестація, зміна умов праці тощо) у зв'язку з повідомленням нею про порушення вимог цього Закону іншою особою; 3) зобов'язав державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування забезпечують умови для повідомлень їх працівниками про порушення вимог цього Закону іншою особою, зокрема через спеціальні телефонні лінії, офіційні веб-сайти, засоби електронного зв'язку; 4) визнав законність анонімних повідомлень а) встановивши обов'язковість їх розгляду (якщо наведена інформація стосується конкретної особи, містить фактичні дані, які можуть бути перевірені), б) строки і порядок розгляду, в) особливості реагування на підтверджену у повідомленні інформацію.

Принципові зміни до статусу викривачів внесені Законом України "Про запобігання корупції" 2014 року. Перш за все це зміни організаційного змісту. Закон визначив конкретного суб'єкта щодо адміністрування їх діяльності. Відповідними функціями він наділив Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство). Важливою особливістю його компетенції у цій сфері стала нормативна вимога здійснювати співпрацю з викривачами. Основні параметри такої співпраці визначені у самому Законі.

Так, Національне агентство: а) є єдиним, конкретизованим як організаційна структура, адресатом якому викривачі мають право повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень; б) воно безпосередньо зобов'язано вживати заходи щодо їх правового та іншого захисту; в) притягувати до відповідальності осіб, винних у порушенні прав викривачів; г) здійснювати постійний моніторинг виконання закону у сфері захисту викривачів; д) щорічно проводити аналіз та перегляд державної політики у цій сфері. По-друге, це зміни щодо уточнень і деталізації компонентів статусу викривачів. Так, змінилось їх визначення. За цим Законом викривачем є

особа, яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, повідомляє про порушення його вимог іншою особою. Тобто, повідомлення визнається коректним і легальним лише за наявності у викривача обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною. За попереднім законом для цього була необхідна відсутність корисливих мотивів, мотивів неприязних стосунків, помсти, інших особистих мотивів. Норми, які забороняли застосування до особи-викривача негативних заходів впливу розповсюджені на членів сім'ї такої особи. Встановлена заборона на оприлюднення відомостей про таких осіб: "інформація про викривача може бути розголошена лише за його згодою, крім випадків, встановлених законом".

На виконання вимог Закону України від 14 жовтня 2014 року "Про запобігання корупції" Національним агентством розроблені "Методичні рекомендації щодо організації роботи із повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами"[5]. У Методичних рекомендаціях містяться роз'яснення щодо принципів роботи з повідомленнями від викривачів; організаційних засад розгляду таких повідомлень; оприлюднення відповідної інформації; каналів її отримання; процедур роботи з ними; повноважень посадових осіб, залучених до роботи із повідомленнями; відповідальності таких осіб; контролю за дотриманням встановлених вимог; оскарження рішень, дій, бездіяльності; проведення аналітичної та роз'яснювально-профілактичної роботи щодо розширення практики повідомлень.

Таким чином, в сфері протидії корупції сформувався законодавчо відокремлений комплекс юридичних норм із забезпечення цілісного регулювання відносин, які виникають в результаті участі у антикорупційних заходах окремих громадян. Такі громадяни на законодавчому рівні ідентифіковані як особи, що надають допомогу в запобіганні і протидії корупції або викривачі. Викривачам притаманні певні компетенційні ознаки, що дозволяє визнати наявність у них статусу суб'єктів антикорупційної діяльності. Вищенаведене дає підстави визнавати наявність в сфері протидії корупції правового інституту викривачів.

Список літератури:

1. Про засади запобігання та протидії корупції : Закон України від 11 червня 2009 // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 45. – Ст.69.
2. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві : Закон України від 23 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – №11. – Ст. 51.
3. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квітня 2011 року // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – №40. – Ст.404.
4. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року // Відомості Верховної Ради. – 2014. – №49. – Ст.2056.
5. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо організації роботи із повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами : Наказ Національного

агентства з питань запобігання корупції від 6 липня 2017 р. №286 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1.html

Кузьменко О. В.

д.ю.н., професор, завідувач кафедри адміністративного права і процесу Національної академії внутрішніх справ

**ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ ТА ОБОВ'ЯЗКІВ
СУБ'ЄКТІВ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ**

Корупція як соціальне явище зародилося з виникненням у людському житті владних та грошових взаємовідносин. І так само давно люди намагаються знайти причини корупції і способи її обмеження. Фактично першу антикорупційну заповідь дав Господь через Мойсея, який записав те, що почув з неба: «Дарів не приймай, тому що дари сліпими роблять зрячих і перетворюють справу правих» [1]. Дана цитата зосереджує увагу суспільства на злі, яким є корупція і з яким необхідно боротися. Основним дієвим суб'єктом протидії даному явищу є держава, так як суспільство і кожна окрема людина може тільки обмежити її вплив та розвиток до розумних меж. Саме невизначеність держави щодо методів протидії, неможливість впливати на її зменшення, зневіра суспільства щодо діяльності держави в цьому напрямку, втрата людиною моральних постулатів приводить до соціального хаосу.

Саме тому держава на протязі останніх років активно вводить механізми запобігання корупції, шляхом запровадження антикорупційного законодавства та системи антикорупційних державних органів. Ідеться про закони України, спрямовані на протидію корупції: «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» № 1699VII; «Про Національне антикорупційне бюро України» № 1698VII; «Про запобігання корупції» № 1700VII (набрав чинності 26 квітня 2015 року); «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів» № 1701VII. Крім того, Указом Президента України № 808/2014 від 14 жовтня 2014 року створено Національну раду з питань антикорупційної політики як дорадчий орган при Президентові України, діяльність якого спрямована на повноцінне й ефективне виконання ним своїх конституційних повноважень у зазначеній сфері.

Законодавством України запроваджено систему спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції: органи прокуратури, Національна поліція України, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції.

На жаль, до даного переліку не включено Службу Безпеки України, хоча відповідно до ст. 2 Закону України «Про Службу безпеки України» до

завдань Служби безпеки України входить попередження, виявлення, припинення та розкриття організованої злочинної діяльності та корупції у сфері управління і економіки.

Новим Законом України «Про запобігання корупції», який набрав чинності 26 квітня 2015 року, створено Національне агентство з питань запобігання корупції. Як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом агентство забезпечує формування та реалізацію державної антикорупційної політики, є відповідальним перед Верховною Радою України і підконтрольне їй та підзвітне Кабінету Міністрів України. Громадський контроль за його діяльністю забезпечує Громадська рада при Національному агентстві, яка згідно з вимогами статті 14 вказаного закону утворюється та формується Кабінетом Міністрів України з 15 осіб за результатами конкурсу. Громадська рада заслуховує інформацію про виконання планів і завдань Національного агентства, затверджує щорічні звіти про його діяльність, надає висновки за результатами експертизи його проектів, делегує для участі в засіданнях Національного агентства свого представника з правом дорадчого голосу.

Значною перепорою на шляху протидії корупції, в діяльності Національного агентства з запобігання корупції є створення завад у її роботі, а саме: неналежна матеріально-технічна база, неуккомплектованість штату, відсутність територіальних органів управління, відсутність підтримки з боку Кабінету Міністрів України, конфлікти з Міністерством юстиції України, затягування процесу обрання п'ятого члена Національного агентства з питань запобігання корупції тощо. Відсутність більше року п'ятого члена Національного агентства з питань запобігання корупції і рівний розподіл голосів між чотирма особами в складі Національного агентства з питань запобігання корупції призвели до фактичної паралізації органу, коли голоси розподіляються порівну і рішення не приймається. Вирішення цього питання можливе трьома шляхами: а) надання права вирішального голосу Голові Національного агентства з питань запобігання корупції при рівному розподілі голосів; б) зміна системи управління в органі через введення посади голови і двох заступників (за принципом Національного антикорупційного бюро України); в) дообрання членів. При цьому треба розуміти, що комісія, яка обирала нинішній склад, вже себе дискредитувала, а позаконкурсне призначення керівниками, навіть тимчасовими, осіб від будь-яких державних органів (як це пропонує урядовий законопроект) є недопустимим, оскільки це призведе до фактичного ручного керування Національним агентством з питань запобігання корупції.

Неодноразовими були випадки затягування процесу реєстрації нормативно-правових актів, прийнятих Національним агентством з питань запобігання корупції, що значно ускладнювало роботу агентства. Так, тривалим і складним був процес погодження тексту документа, яким

регламентується порядок проведення контролю та повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (13 лютого 2017 р. Міністерство юстиції України нарешті зареєструвало відповідне рішення Національного агентства з питань запобігання корупції «Про затвердження Порядку проведення контролю та повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» від 10 лютого 2017 р. №56).

Існуючий порядок повної перевірки декларацій, розроблений робочою групою при Кабінеті Міністрів України і затверджений рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції, не дозволяє сьогодні проводити якісну перевірку декларацій. Цей порядок має бути переглянутий та удосконалений так як він фактично перетворює е-декларації в «нульові» декларації, легалізуючи задеклароване без жодних юридичних наслідків. В той же час при перевірці декларацій Національне агентство з питань запобігання корупції повинно мати доступ до всіх державних реєстрів, необхідних для перевірки декларацій, на сьогодні даний орган такий доступ не має. Зокрема, Міністерство юстиції відмовляє в доступі до низки своїх реєстрів, аргументуючи це необхідністю внесення змін до законодавства України.

Відповідно пряма вимога закону щодо здійснення автоматизованої перевірки е-декларацій в повному обсязі не запущена. В тому сьогодні ст. 12 Закону України «Про запобігання корупції» визначає право НАЗК використовувати інформаційні бази даних державних органів, формувати відповідні запити та вживати заходи щодо притягнення до відповідальності винних осіб. Саме ця процедура визначає можливість здійснення НАЗК перевірок е-декларацій не в автоматизованому режимі і таким чином забезпечує можливість здійснення контролю за інформаційним наповненням е-декларацій до впровадження електронної системи перевірки.

Національне антикорупційне бюро України – це правоохоронний орган України, який має широкі повноваження у сфері попередження, виявлення, припинення та розкриття корупційних злочинів, вчинених вищими посадовими особами, а також запобігання вчиненню нових. Національне антикорупційне бюро України було створено на підставі прийняття Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року. Такий досвід є новим для нашої країни. Подібні структури існують у США, Польщі, Франції, Сінгапурі, Ізраїлі, Індії. Завданням Національного антикорупційного бюро України є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, вчиненими вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і становлять загрозу національній безпеці. Контроль за діяльністю Національного бюро здійснюється лише комітетом Верховної

Ради України, до предмету відання якого відноситься боротьба з корупцією. Крім того, Директор Національного бюро інформує Президента України, Верховну Раду України та Кабінет Міністрів України з основних питань діяльності Національного бюро та його підрозділів про виконання покладених завдань, в т.ч. і додержання законодавства, прав і свобод громадян. Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції» № 198-VIII від 12 лютого 2015 року внесено зміни до Закону України «Про прокуратуру». Відповідно до вищезгаданого Закону у Генеральній прокуратурі України утворена (на правах структурного підрозділу) Спеціалізована антикорупційна прокуратура, на яку покладаються такі функції: 1) здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування, яке здійснюється Національним антикорупційним бюро України; 2) підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях; 3) представництво інтересів громадянина або держави в суді і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями.

У відповідності до ст. 8 Закону України «Про прокуратуру» функцію здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України здійснює виключно Спеціалізована антикорупційна прокуратура. Не дивлячись на те, що керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури є одночасно і заступником Генерального прокурора України, законодавці практично вивели його із підпорядкування останньому, чим фактично створили сприятливі умови для зрощування Національним антикорупційним бюро України і Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та, як наслідок, - їх повної безконтрольності.

Так, попри те, що у відповідності до ч.5 ст. 36 Кримінального процесуального кодексу України вищестоящі прокурори мають право своєю вмотивованою постановою доручити здійснення досудового розслідування будь-якого кримінального провадження іншому органу досудового розслідування у разі його неефективності, разом з тим, ця ж норма забороняє навіть Генеральному прокурору України доручати здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень, підслідних Національному антикорупційному бюро України, іншим органам досудового розслідування. Тобто, цим фактично дозволено детективам Національного антикорупційного бюро України проводити досудове розслідування по підслідним їм справах, а точніше - по будь-яким справах, які вони прийняли до свого провадження, не тільки неефективно, а й на свій розсуд, також і упереджено, з порушенням норм процесуального законодавства та прав громадян, що вступає в протиріччя із основними

засадами кримінального провадження, перерахованими в ст. 7 Кримінального процесуального кодексу України, у тому числі верховенства права, а відповідно і презумпції невинуватості, законності, рівності всіх перед законом і судом, забезпечення прав і свобод та особистої недоторканності тощо [2]. Абсолютно неприйнятним та таким, що суперечить взагалі самій суті прокурорського нагляду за додержанням законів під час досудового розслідування у формі процесуального керівництва, є також положення вищезазначеної статті Кримінального процесуального кодексу України і про те, що детективи Національного антикорупційного бюро України, «з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів, які віднесені до його підслідності, за рішенням Директора Національного антикорупційного бюро України (що є абсолютно юридично не виваженим) та за погодженням із прокурором Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (тобто, будь-яким і не обов'язково її керівником) можуть також розслідувати злочини, які віднесені до підслідності слідчих інших органів». Важливим в цьому сенсі є і той факт, що ні в Законі України «Про Національне антикорупційне бюро», ні в Законі України «Про прокуратуру» немає положень, які б закріплювали конкретну відповідальність тих же керівників Національного антикорупційного бюро України і Спеціалізованої антикорупційної прокуратури за недодержання вимог законодавства, в т.ч. і про захист прав і свобод громадян, чи порушення ними своїх професійних обов'язків, що теж в сукупності може сформувати у них почуття безвідповідальності[3].

Отже, слідчі державні органи не можуть користуватися повною незалежністю, що передбачає обмеження прав осіб. Незалежність таких інституцій проявляється в їх деполітизації. Яка націлена на підвищення рівня організаційної і операційної автономії, гарантованої інституційними та юридичними механізмами, спрямованими на попередження неправомірного політичного втручання. В міжнародній практиці органи протидії корупції залежать та є підзвітними певній владі, або мають конституційний статус, прирівняний статусу омбудсмена або судових органів.

Іще одним органом що протидіє корупції є Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, яке є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері виявлення й розшуку активів, на які може бути накладено арешт у кримінальному провадженні, та/або з управління активами, на які накладено арешт або які конфісковано в кримінальному провадженні. Під активами закон розуміє кошти, майно, майнові та інші права, на які може бути накладено або накладено арешт у кримінальному провадженні або які конфісковані за рішенням суду в кримінальному провадженні. Інакше кажучи, агентство здійснюватиме діяльність із

встановлення самого факту існування таких активів, а також визнавати місцезнаходження активів, на які може бути накладено арешт. Управління активами при цьому передбачає таке розпорядження активами, яке забезпечує їх збереження, економічну вартість і реалізацію відповідних активів, а також передачу їх в управління відповідно до закону та реалізацію конфіскованих у кримінальному провадженні активів [4].

Заарештовані гроші або доходи від управління повернутими активами мають зараховуватися на депозитні рахунки агентства в державних банках або до державного бюджету України. Також законом України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» передбачено створення Єдиного державного реєстру активів, одержаних злочинним шляхом, що дає можливість заарештовувати активи на ранніх етапах слідства та управляти ними до конфіскації.

Аналізуючи вищезазначений закон, слід акцентувати увагу на таких основних складових його діяльності: а) виявлення, розшук активів; б) управління активами. Щодо першої складової треба зауважити, що загалом діяльність із розшуку активів має включати елементи економічної, фінансової розвідки. Тут слід виокремити фінансовий моніторинг (як один з методів фінансової розвідки) – це сукупність заходів з аналізу інформації щодо фінансових операцій, а також заходів з перевірки такої інформації відповідно до законодавства певної країни. Проте фінансова розвідка в Україні здійснюється Державною службою фінансового моніторингу України, і слід підкреслити, що фінансова та економічна розвідка не є функцією Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. У свою чергу, Державна служба фінансового моніторингу України здійснює збирання, обробку та аналіз інформації про фінансові операції, що підлягають обов'язковому фінансовому моніторингу, та інші операції, пов'язані з відмиванням доходів [1]. Треба відзначити, що термін «розшук» традиційно відноситься до здійснення оперативно-розшукової діяльності, але ж агентство не є суб'єктом оперативно-розшукової діяльності не наділено правом здійснювати оперативно-розшукові заходи. Якщо Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів здійснюватиме розшук, то ця функція згодом потребує набагато більше штатних співробітників, ніж 100 осіб, як передбачено законом. Для виконання цієї функції потрібно програмне забезпечення, яке потребує досить великий обсяг фінансового забезпечення. Проте це поки що не під силу державному бюджету України.

В той же час необхідно зауважити, що створення іще одного антикорупційного органу не приведе до значних змін у показниках протидії корупції: по-перше, тому що збільшення кількості антикорупційних органів

приводить до дублювання повноважень та внутрішнього хаосу; по-друге, невизначеність в правовому статусі, відсутність додаткових повноважень, не чіткість повноважень оперативно-розшукового змісту; по-третє, проблема у порядку стягнення активів, тобто у винесенні обґрунтованого вироку суду в кримінальній справі. Причому, якщо стягнення планується за кордоном, потрібно, щоб вирок прийняв і визнав європейський суд за місцем стягнення. Поки що повідомлення про арешт рахунків за кордоном зустрічаються набагато частіше, ніж повідомлення про звернення на них стягнення; по-п'яте, для арешту активів за кордоном необхідне обґрунтоване клопотання зі сторони українського слідства, до того ж обґрунтоване за європейськими (нехай і з певними припущеннями), а не за українськими стандартами [1]. Тож слідчий має дуже ретельно підходити щодо підготовки відповідних доказів до Європейського суду. Власник майна зазвичай подає у свою чергу позов на зняття арешту з його активів, при цьому наслідком може бути рішення ЄС сплатити державі, яка допустила такий прорахунок, велику компенсацію.

Нині ситуацію ускладнює й те, що Україна досі не приєдналася до Міжнародної конвенції із забезпечення доступу України до рахунків нерезидентів, не підписала та не ратифікувала відповідної угоди, яка забезпечить доступ органам влади до рахунків українських резидентів у закордонних банках. І це в умовах, коли 101 держава та практично всі офшорні юрисдикції підписали відповідну конвенцію, що дає змогу податковим органам держав-підписантів в автоматичному режимі отримувати інформацію з відповідних органів інших держав. Поряд з великою кількістю банківських установ в Україні немає єдиного реєстру банківських рахунків, що дало б змогу в разі проведення розслідування цю інформацію оперативно отримати, поки гроші «не зникли». На сьогодні такі реєстри створено й успішно працюють у Литві, Франції та Німеччині [1]. В Україні гостро стоїть проблема міжвідомчої взаємодії – інформація на запити правоохоронних органів від інших державних органів не надходить негайно, як має бути. Тепер Національне агентство, як виходить із Закону, матиме повний доступ до всіх національних реєстрів і надаватиме необхідну інформацію з них на запити правоохоронних органів у короткий термін. Таким чином вдасться оптимізувати роботу Генеральної прокуратури, Служби безпеки України, Національної поліції України, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро та Державної фіскальної служби. Агентство співробітничатиме з ARO/AMO (органи з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів) інших держав, що дасть можливість встановлювати наявність отриманого незаконним шляхом майна українських громадян на їхній території [1].

Підводячи підсумок викладеному, вважаємо, що існуючи прогалини щодо протидії корупції можливо усунути поступовим запровадженням

якісних реформ, вихованням антикорупційної культури суспільства, усуненням прогалин законодавства, але народ не повинен бути бездієвим, він повинний усвідомлювати свою власну роль у протидії цьому явищу. Його участь необхідна, тому що існує безліч ролей, які суспільство може відіграти більш ефективно, ніж будь-який інший інститут. Поряд з цим необхідно формування механізму стримування і протидії, підконтрольності (відповідальності) державної влади перед суспільством, прозорість процесу прийняття основних державних рішень (у т.ч. кадрових). Підвищення ефективності управління через: обґрунтовані критерії для визначення оптимальної структури і чисельності органів виконавчої влади, оскільки за змінами їх структури, статусу і функцій часто стоять корпоративні, а не загальнодержавні інтереси; усунення інституціональних причин для конфлікту інтересів (наприклад, недопущення поєднання в одному органі функції визначення правил, контролю і надання публічних послуг); декомерціалізація державної і муніципальної діяльності, у тому числі шляхом делегування певних публічних соціальних і правових послуг недержавним структурам (так, наприклад, цей процес давно відбувається в сфері нотаріальної діяльності); забезпечення інформаційною прозорістю процесу ухвалення рішення органів виконавчої влади (в т.ч. доступ до фінансових документів державних органів недержавних організацій і засобів масової інформації); впровадження механізмів суспільного впливу на діяльність державних відомств (незалежна експертиза суспільно важливих проектів рішень)[1].

Список літератури:

1. Нефьодов С.В. Запобігання та протидія проявам корупції. URL. <http://staradm.gov.ua/antikorupc.html>
2. Баганець О. Як для Національного антикорупційного бюро України створюють «недоторканий» простір. URL. <http://resonance.ua/oleksij-baganets-yak-dlya-nabu-stvoryuyut-nedotorkannij-prostir>
3. Білецький А. В. Досвід участі громадськості у заходах щодо запобігання корупційній злочинності в Україні // Проблеми законності. - 2017. - Вип. 136. - С. 225-234.
4. Бусол О. Виявлення, розшук та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: міжнародно-правові аспекти і досвід для України//http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2374:viyavlennya-rozshuk-ta-upravlinnya-aktivami-oderzhanimi-vid-koruptsijnikh-ta-inshikh-zlochyniv&catid=8&Itemid=350

Чистоклетов Л. Г.

д.ю. н., професор, професор кафедри адміністративного та інформаційного права Навчально-наукового інституту права та психології НУ «Львівська політехніка»

*ПРОБЛЕМИ БЕЗПЕКИ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ
ТА ЇХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ*

Розглядаючи сутність та значення реалізації адміністративно-правового забезпечення безпеки суб'єктів господарювання, не можна не вказати про значимість вказаного процесу, який, на жаль, у недостатньому обсязі окреслений у державних програмах розвитку соціальної та економічної сфери в нашій державі. І це підтверджується багатьма факторами розвитку нашого суспільства, спрямованого на формування видів власності, розвитку ринкових відносин, зміни психології і мотивації безпеки господарювання, які визначають необхідність врахування нових передумов в організації ведення фінансової та інформаційної діяльності суб'єктів господарювання.

Особлива роль при цьому відводиться підтриманню належного рівня безпеки господарюючих суб'єктів, яку, як ми вважаємо, слід визначити як стійкий стан його мінімальної вразливості щодо загроз та діяльність зі створення й підтримування оптимальних умов для реалізації ним своїх цілей. Щодо загроз, які були вказані при визначенні безпеки суб'єктів господарювання, необхідно чітко окреслити їх сутність. Часто останні пов'язують виключно зі зловмисністю та зловмисними діями. Так, за ствердженням І. Петренка [1], «загроза – небезпека в стадії її реалізації, що ініціюється цілеспрямованими намірами деструктивних сил завдати шкоди життєво важливим інтересам, цінностям і потребам господарюючого суб'єкта аж до його зруйнування». В. І. Ярочкін, характеризуючи систему безпеки фірми, зазначив, що «загроза – потенційно можлива або реальна дія зловмисників, здатна завдати моральної або матеріальної шкоди» [2, с. 17], а в праці [3] читаємо: «...можна відмітити три ознаки, характерні для загроз економічній безпеці підприємницької діяльності: свідомий і корисливий характер; спрямованість дій на завдання шкоди суб'єкту підприємництва; протиправний характер». Уважаємо цей погляд однобічним. Спираємось на такі міркування Г. А. Атаманова: «Органи державної влади та місцевого самоврядування, які зазвичай і помилково називають державою, є найсерйознішими джерелами загроз, але не тому, що вони корумповані або пов'язані із криміналом, а тому, що мають найбільші можливості із завдання шкоди будь-якому СЕД (суб'єкту економічної діяльності. – Л. Ч), що функціонує в межах їх юрисдикції. При цьому

загрозу становлять і, м'яко кажучи, недосконале законодавство, і можливість його неоднозначного трактування виконавчими органами влади, і можливості використання чиновниками адміністративного ресурсу (службового становища, силових структур, преси і т. д.) для реалізації своїх комерційних або просто меркантильних інтересів, і складність (неможливість) справедливого вирішення спірних питань... у судовому порядку і т. д.» [4]. Ще одним мотивом не поділяти розглядуваного погляду є те, що загрозою безпеці господарюючого суб'єкта може бути не лише якась потенційна або реальна дія, але й бездіяльність (пор.: [5, с. 26]), причому не конче зловмисна. Зазначимо, що загрозу безпеці суб'єкта господарювання становить не будь-яка дія (бездіяльність), що має для нього негативні наслідки. Так, не слід уважати загрозою такі дії керівництва суб'єкта господарювання, як упровадження нових організаційних форм, яке може виявитися не виправданим, установлення низьких цін на продукцію підприємства на початковій стадії його функціонування. Бо, хоча такі дії є ризикованими й можуть мати негативні економічні наслідки, вони спрямовані на досягнення основної мети підприємства, на його подальший розвиток і становлять невід'ємну частину діяльності суб'єкта господарювання, яка здійснюється на власний ризик і передбачає певні втрати [3]. Таким чином, беручи до уваги наведені нами визначення загрози безпеці суб'єктів господарювання, її слід розуміти як певний розвиток подій, дію або бездіяльність, унаслідок яких можливий негативний вплив на цей суб'єкт, здатний завдати йому такої шкоди, котра оцінюється як істотна. Але не зважаючи на те, що на сьогодні в Україні існує значний масив нормативно-правових актів, завдяки яким забезпечується функціонування механізму адміністративно-правового забезпечення безпеки суб'єктів господарювання, проте доводиться констатувати, що стан адміністративно-правової основи безпеки суб'єктів господарювання в нашій країні ще далекий від задовільного. Так, відчувається необхідність прийняття законопроектів України «Про правові засади державної політики у сфері забезпечення безпеки суб'єктів господарювання» та «Про охорону прав на комерційну таємницю», значення яких для безпеки суб'єктів господарювання важко переоцінити. Потребує зміцнення й нормативно-правова основа функціонування недержавних суб'єктів в сфері забезпечення безпеки господарської діяльності. Так, досі залишається законодавчо нерегульованою приватна детективна діяльність. Тим часом в Україні її відкрито здійснюють і фізичні, і юридичні особи. У Ліцензійному реєстрі на провадження охоронної діяльності знаходимо понад 100 ліцензіатів, з назв яких видно, що вони є охоронно-детективними, охоронно-розшуковими бюро, агентствами тощо¹ [6]. Обговорюючи проблеми удосконалення адміністративно-правової основи безпеки суб'єктів господарювання, не можна не згадати про

оцінки, які отримав Закон України «Про охоронну діяльність» [7] з боку науковців та практиків. З цього приводу, на наш погляд, має рацію С.О. Постольник, який вказує: «...Закон України «Про охоронну діяльність» насамперед визначає лише організаційно-правові принципи здійснення господарської діяльності у сфері надання послуг з охорони власності та громадян. Тобто він регулює діяльність тих лише суб'єктів господарювання, що були створенні спеціально для надання охоронних послуг невизначеному колу осіб. Проте на практиці суб'єкти господарювання (банки, супермаркети тощо) утворюють власні внутрішні служби охорони, що здійснюють охорону життя, власності, обслуговують масивні засоби охорони відповідних юридичних осіб. Ці служби, зрозуміло, не можуть надавати платних послуг невизначеному колу осіб... Згідно з пунктом 1 статті 1 Закону України «Про охоронну діяльність» охорона діяльність – це надання послуг з охорони власності та громадян... Послуги... є здійсненням однією фізичною чи юридичною особою іншій особі за плату чи безоплатно певних корисних дій. Виходячи з цього, згаданий закон виключає діяльність внутрішніх служб охорони юридичних осіб зі сфери правового регулювання і їх правовий статус залишається невизначеним...» [8]. Можна певною мірою погодитися й з думкою К. Номінаса, що Закон, про який ідеться, не створює достатніх передумов для запобігання порушенням прав людини персоналом приватних охоронних підприємств та притягнення до відповідальності винних у цих порушеннях, не забезпечує належного рівня демократичного контролю за діяльністю охоронних структур [9]. Також загалом слухними видаються й такі слова О.О. Мисливої: «...приватні охоронні структури, що мають відповідні ліцензії МВС, відтепер отримали право застосовувати за потреби палиці, сльозогінний газ, службових собак, затримувати та обшукувати людей тощо. ...У згаданому Законі («Про охоронну діяльність». – Л. Ч.) відсутні чіткі вказівки із приводу нормативно-правового механізму застосування цих притаманних роботі ОВС, по суті, заходів адміністративного припинення. Ним визначено лише випадки, при яких заборонено їх застосовувати... Одним із наріжних каменів у теорії та практиці як адміністративного, так і процесуального права – останнім часом у зв'язку з прийняттям нового КПК України – є питання щодо підстав та строків затримання осіб. Закон «Про охоронну діяльність» вніс ще більшу плутанину в це питання, адже надав можливість приватним охоронцям затримати особу за підозрою у правопорушенні. Проте в ньому не сказано... за які саме правопорушення можна застосовувати подібні примусові заходи, а тільки вказано, що затримання особи персоналом охорони не є адміністративним і особа негайно передається ОВС за місцем вчинення правопорушення.

Таким чином, аналізуючи проблеми бачення змісту адміністративно-правового забезпечення безпеки суб'єктів господарювання, яке запропоноване вченими-адміністративістами, ми вважаємо, що його слід

трактувати як адміністративно-правову основу безпеки господарюючих суб'єктів та діяльність, спрямовану на формування, удосконалення й використання цієї основи з метою створення оптимальних умов для того, щоб кожен такий суб'єкт постійно перебував у стійкому стані мінімальної вразливості щодо загроз і мав змогу реалізовувати свої цілі.

Список літератури:

1. [Петренко И.] Индикативная система общей безопасности хозяйствующего субъекта / [И. Петренко] // [Вопр. экономики. – 2008. – № 1]. – Режим доступа : <http://institutiones.com/general/246-2008-06-18-11-51-44.html>
2. Ярочкин В.И. Система безопасности фирмы / В.И. Ярочкин. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Ось-89, 2003. – 352 с. – Режим доступа : <http://www.twirpx.com/file/444319/>.
3. Бекряшев А.К. Теневая экономика и экономическая преступность / Бекряшев А.К, Белозеров И.П., Бекряшева Н.С. – Омск : Омск. гос. ун-т, 2000. – Режим доступа : http://www.juristlib.ru/book_3349.html.
4. Атаманов Г.А. О некоторых методологических аспектах исследования экономической безопасности субъектов экономической деятельности. – Режим доступа : http://gatamanov.blogspot.com/2014/03/blog-post_5.html.
5. Гапоненко В.Ф. Экономическая безопасность предприятий: подходы и принципы / В.Ф. Гапоненко, А.А. Безпалько, А.С. Власков. – М. : Ось-89, 2007. – 208 с. – Режим доступа : <http://institutiones.com/general/1656-ekonomicheskaya-bezopasnost-predpriyatiya.html>.
6. Гайдов В. Б. Административно-правовой статус должности государственной службы / В. Б. Гайдов // Вестн. Южно-Урал. гос. ун-та. Сер. «Право». – 2005. – № 8 (48). – С. 79–84. – Режим доступа : <http://cyberleninka.ru/article/n/administrativno-pravovoy-status-dolzhnosti-gosudarstvennoy-sluzhby>.
7. Про охоронну діяльність : Закон України від 22 берез. 2012 р. № 4616-VI. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4616-17>.
8. Постольник С. О. Питання адміністративно-правового статусу суб'єктів недержавної правоохоронної діяльності / Постольник Сергій Олександрович. – Режим доступа : <http://www.spilnota.net.ua/us/article/id-1074/>.
9. Номінас К. Що змінить Закон «Про охоронну діяльність» / Кирило Номінас. – Режим доступа : <http://splf.ua/uk/publicatsii/shcho-zminit-zakon-pro-ohoronnu-diyalnis>

Якимчук Н. Я.

д.ю.н., професор, професор кафедри фінансового права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ

Зміни, що відбулись в законодавстві України в 2014-2017 роках, спрямовані на децентралізацію влади та публічних фінансів, сприяють утвердженню принципів та місцевого самоврядування та набуттю територіальними громадами належних рис правосуб'єктності. Однак,

постійні зміни стали причиною появи великої кількості досліджень, присвячених питанням місцевого самоврядування, правової природи територіальних громад та їх об'єднань, а також правосуб'єктності органів місцевого самоврядування. Дослідники наголошують на необхідності усунення правових колізій, що виникли із впровадженням реформи децентралізації влади та оновлення законодавства про місцеве самоврядування, про службу в органах місцевого самоврядування. Проте питання такої риси правосуб'єктності територіальних громад як їх деліктоздатність, а також правові засади їх юридичної відповідальності (в тому числі в разі створення об'єднаної територіальної громади) залишаються поза увагою дослідників, в той час як питання відповідальності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб отримало певну увагу науковців. Питання, пов'язані з визнанням територіальних громад власниками, що володіють об'єктами власності як безпосередньо, так і в особі органів місцевого самоврядування, питання матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування є предметом дослідження ряду науковців, проте практично залишаються поза увагою питання юридичної відповідальності територіальних громад, які виступають і як суб'єкти власності стосовно об'єктів комунальної власності, і як публічно-правові утворення - спільноти, до яких відповідно до ст. 140 Конституції України належать жителі села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, а також об'єднаних територіальних громад.

В Конституції України закріплено, зокрема: 1) місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування (ст. 140), які на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19), приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території (ст. 144); 2) рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси є об'єктами власності у власності територіальних громад (ст. 142); 3) витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою (ст. 142). Вказані положення Основного закону, які мають пряму дію, окреслюють засади як приватно-правового, так і публічно-правового статусу територіальних громад. Невід'ємним елементом правового статусу є засади правової відповідальності, як прояву кореспондуючого правам (повноваженням) територіальних громад їх обов'язку додержуватися Конституції України, законів та підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють діяльність таких суб'єктів, а також створених ними органів місцевого самоврядування.

Слід відмітити, що в законодавстві відсутній термін “відповідальність територіальних громад”, в той час як стосовно іншого публічно-правового утворення – держави поняття “відповідальність держави” широко

вживається як в законодавстві, так і в наукових працях та інших публікаціях. Так, як публічний власник, який в особі органів місцевого самоврядування володіє та користується об'єктами власності та вступає в господарського характеру відносини, територіальна громада виступає суб'єктом відповідальності, що впливає із загальних положень Конституції України: 1) використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства (ст. 41); 2) власність зобов'язує; власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству (ст. 13); усі суб'єкти права власності рівні перед законом (ст. 13) та інші. В ст. 176 ЦК України чітко закріплено, що: 1) держава не відповідає за зобов'язаннями Автономної Республіки Крим і територіальних громад; 2) Автономна Республіка Крим не відповідає за зобов'язаннями держави і територіальних громад; 3) територіальна громада не відповідає за зобов'язаннями держави, Автономної Республіки Крим та інших територіальних громад. Щодо територіальних громад в ст. 175 міститься важлива норма: «територіальні громади відповідають за своїми зобов'язаннями своїм майном, крім майна, на яке відповідно до закону не може бути звернено стягнення». Однак, в законодавстві практично відсутнє відмежування тих зобов'язань, які виникають у територіальній громаді безпосередньо, від тих, що виникають у органів місцевого самоврядування, що діють від їх імені.

Прикладом безпосередніх зобов'язань територіальних громад є зобов'язання, що впливають із взяття місцевих запозичень, одержання місцевої позики чи надання місцевої гарантії, процесуальний аспект виникнення яких врегульований Бюджетним кодексом України, в зв'язку із виникненням яких виникає борг місцевий борг як борг територіальної громади (зокрема, п. 12 ч. 2 ст.61, п. 34 Прикінцевих та перехідних положень).

Приватно-правова відповідальність також виникає в разі делікту, стосовно тих деліктів, які виникли на рівні держави чи місцевого самоврядування в ст. 56 Конституції України закріплено: «кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень». Відзначимо, що в одному випадку суб'єктом відповідальності визначено державу, а не органи державної влади, а другому – коли зайшла мова про рівень місцевого самоврядування, суб'єктом відповідальності названо не територіальну громаду, що було б логічно, а органи місцевого самоврядування... Вказана норма Конституції отримала розвиток та закріплення в ЦК України, зокрема статтях 1173-1175, де також йдеться про те, що шкода відшкодовується «органом місцевого самоврядування», в той час, як власником коштів місцевого

бюджету, за рахунок яких здійснюється таке відшкодування, відповідно до ст. 142 Конституції України є територіальна громада.

Наведемо інше положення, щоправда воно вже стосується не територіальних громад, а іншого публічно-правового утворення – Автономної Республіки Крим. Так, відповідно до ст. 152 Конституції України “матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку”. Однак, слід відмітити, що “з мотивів невідповідності нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим Конституції України та законам України Президент України може зупинити дію цих нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності” (ст. 137 Конституції України). Отже, в разі визнання нормативно-правового акту, прийнятого Верховною Радою Автономної Республіки Крим, неконституційним, шкода, завдана таким документом відшкодовуватиметься державою, що дає можливість ставити під сумнів повну відповідність Конституції ст. 1175 ЦК України, де закріплено, що «Шкода, завдана фізичній або юридичній особі в результаті прийняття органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування нормативно-правового акта, що був визнаний незаконним і скасований, відшкодовується державою, Автономною Республікою Крим або органом місцевого самоврядування незалежно від вини посадових і службових осіб цих органів». Повертаючись до питання територіальних громад, вважаємо за необхідне звернути увагу той аспект, що в ч. 3 ст. 8 Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” закріплено, що “Об’єднана територіальна громада є правонаступником всього майна, прав та обов’язків територіальних громад, що об’єдналися, з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об’єднаною територіальною громадою”, проте ця теза не отримала свого розвитку в законодавстві та викликає необхідність внесення змін до ряду законів. Вона також є важливим напрямом дослідження широкого кола питань щодо засад відповідальності об’єднаної територіальної громади.

Однак, якщо вести мову про засади публічно-правової відповідальності територіальних громад, слід зазначити, що вони природньо не виступають суб’єктами ані кримінальної, ані адміністративної відповідальності, проте, є підстави вважати їх суб’єктами бюджетно-правової відповідальності, зважаючи на наступне: 1) так, “якщо у процесі погашення місцевого боргу та платежів з його обслуговування, обумовлених договором між кредитором та позичальником, порушується графік погашення з вини позичальника, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідна міська рада не мають права здійснювати нові місцеві запозичення протягом п’яти наступних років” (ч. 7 ст. 74 БК України), де санкцією є позбавлення права на протязі п’яти років здійснювати нові місцеві запозичення; 2) якщо

мало місце нецільове використання бюджетних коштів, що надійшли до місцевого бюджету у формі субвенції то санкцією є повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету (п. 5 ч. 1 ст. 117), що здійснюється за рахунок власних коштів місцевого бюджету, що належать на праві власності відповідній території громаді; 3) якщо мало місце здійснення видатків, кредитування місцевого бюджету, які відповідно до БК України мають проводитися з іншого бюджету до територіальної громади як власника коштів місцевих бюджетів застосовується як захід впливу (захід відповідальності) безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів (п. 7 ч. 1 ст. 117 БК України). Цей аспект є додатковою рисою відмінності під правовими статусами держави та територіальних громад, в тому числі об'єднаних.

Отже, закріплення в законодавстві правових засад відповідальності територіальних громад є належним шляхом врегулювання їх правового статусу. В зв'язку с цим є гостра потреба узгодження положень різних законів в цій частині та чіткого відмежування відповідальності територіальних громад (в тому числі об'єднаних) від відповідальності органів, що діють від їх імені. Важливим аспектом, який потребує детального наукового аналізу є також питання визнання територіальних громад міст, суб'єктами відповідальності перед міжнародними фінансовими організаціями в результаті взяття бюджетних запозичень у формі кредитів тощо. Питання державного імунітету в таких відносинах (в тому числі обмеженого) є предметом регулювання вітчизняного та міжнародного права, проте імунітет територіальних громад – новий напрямок досліджень. Так само сьогодні обговорюється та в окремих державах знайшло правове закріплення питання банкрутства територіальних громад, якому як негативному з усіх сторін правовому явищу слід запобігти в Україні завчасно.

Гаврилюк Р. О.

д.ю.н., доцент, завідувач кафедри публічного права Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

МЕДІАЦІЯ ЯК ЗАСІБ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ VERSUS

ПРАВО НА МЕДІАЦІЮ ЯК БЕЗПОСЕРЕДНЬО ЛЮДСЬКЕ ПРАВО

У періоди глибоких якісних трансформацій – а саме такий етап розвитку переживає нині Україна – особливо зростає запит суспільства на традиційні і нові інструменти захисту прав людини та врегулювання життєвих конфліктів і замирення соціального середовища загалом. Одним з найефективніших парадигмально нових інструментів захисту прав людини зарекомендувала себе у розвинутих країнах світу, передусім у країнах ЄС, США та Канади медіація. Крім того, згідно зі статтею 1 Угоди України з

Європейським Союзом наша держава взяла на себе додаткові зобов'язання щодо забезпечення верховенства права і належного доступу до правосуддя, які включають у себе як доступ до **судових**, так і до **позасудових** методів врегулювання спорів та замирення соціального середовища, передусім творче застосування європейського досвіду у цій сфері. Зокрема, Європейська Рада ще у 1999 р. закликала держави-члени ЄС до активного запровадження медіації. У 2008 р. було прийнято Директиву 2008/52/ЄС Європейського Парламенту та Ради з окремих аспектів медіації у цивільних і комерційних справах та низку рекомендацій і керівних принципів до неї. І хоча Директива 2008/52/ЄС де-юре поширюється на міжнародні спори, проте відповідно до пункту 8 її Преамбули «ніщо не повинно заважати застосовувати ці положення також у внутрішніх медіаційних процесах» [1]. Проте до цих пір ідуть непримиренні дискусії і серед європейських правозахисників, де справжнє місце медіації – в числі судових чи позасудових інструментів замирення.

З метою імплементації європейських підходів у вітчизняну правозастосовну практику у 2017 р. були внесені необхідні зміни у процесуальне законодавство України [2; 3; 4], які перетворили чималу частину європейських практик медіації в обов'язкові правові норми і для суб'єктів відповідних правовідносин в Україні. У Верховній Раді України пройшов перше читання проект спеціального Закону України «Про медіацію» [5].

Це відразу ж породило цілу низку світоглядних і теоретико-методологічних проблем для широкого загалу, запитань у правокористувачів з даного приводу. Однією з найзлободенніших таких проблем постала **необхідність з'ясування правової природи медіації** з тим, щоб чіткіше визначитись як із суб'єктами, спроможними здійснювати медіацію якнайефективніше, так і з її процедурами. Постає питання – а за допомогою яких пізнавальних інструментів належить з'ясувати ось цю природу медіації? Що її породжує та детермінує її зміст? Чим вона є насправді?

У ході пошуків відповідей на ці питання ми передусім повинні усвідомити, що основоположною спонтанною детермінантою, що зумовлює необхідність медіації, є природа самої людини. Ще основоположники антропосоціокультурного підходу до пізнання, в тім числі і пізнання природи власне людини та природи людського світу загалом давньогрецькі філософи-софісти устами одного із своїх найяскравіших представників Протагора сформулювали максимум: «Людина – міра всіх речей» [6]. Ця істина по нинішній час залишається одним із найголовніших здобутків у сфері людинознавства.

Аналіз характеру та змісту дискусії, що набирає обертів щодо природи медіації у середовищі як зарубіжних, так і вітчизняних її дослідників, дає достатні підстави для аргументованого наукового припущення, себто,

гіпотези, що людину належить розглядати і як міру медіації. Але не у розумінні метафори, чим є максима Протагора, а у буквальному розумінні цього поняття, як воно тлумачиться в українській мові та усіх основних наукових мовах світу. При цьому ми виходимо з наступних підстав.

По-перше, більшість дослідників проблеми, особливо зарубіжних вчених, прямо чи опосередковано визнають, що витoki необхідності та появи медіації ведуть до суперечливої внутрішньої природи власне людини. Найпослідовніше та найпереконливіше проводять цю ідею ті наукові аналітики та експерти, хто за основу власних методологічних підходів бере практичну філософію та матеріальну феноменологію. Ми також поділяємо саме цей підхід і в одній із останніх наших спеціальних публікацій, яка скоро побачить світ, довели, що необхідність медіації нерозривно пов'язана з буттєвими властивостями людини – людською автономією, людською інтерсуб'єктивністю та людськими життєвими потребами. Саме їх взаємодія між собою, без якої людини немає і не може бути в принципі, є фундаментальним витокom усіх як особистісних, так і міжособистісних конфліктів. Тим не менше поки що медіацію аж ніяк не поширюють на так звані внутріособистісні конфлікти, які в кінцевому підсумку є першопричиною міжособистісних та групових конфліктів. Її обмежують тільки вирішенням міжособистісних та міжгрупових конфліктів.

По-друге, якщо прийняти за істинне розуміння природи медіації як інструменту вирішення зовнішніх відносно людини конфліктів, то чим все-таки є медіація – *засобом захисту прав людини*, як зазначає чимало науковців чи *одним з безпосередніх вроджених людських прав*? В межах обсягу тез доповіді на науковій конференції неможливо навести розгорнуту аргументацію на користь однієї з цих обидвох версій. Точніше кажучи, поки що ніхто з науковців, наскільки нам відомо, взагалі не висловлювався про розуміння ним медіації як одного з безпосередніх людських прав. Хоча саме це тлумачення найадекватніше та найаргументованіше розкриває її природу: право на медіацію дуже часто забезпечує право людини на гідність, право людини на життя, дуже багато інших людських прав. В кінцевому підсумку саме право на медіацію дозволяє людині як особі та як виду залишатися в межах людської природи, бути самою собою, тобто, не стати засобом для чогось іншого, від чого так послідовно і переконливо застерігав людство усе своє життя І.Кант, а залишитися найвищою метою кожній людині самій собі й Іншому. Звідси наша наступна наукова гіпотеза – **медіація є безпосереднім вродженим людським правом.**

По-третє, якщо медіація – це безпосереднє людське право, то хто повинен або, точніше кажучи, хто спроможний найефективніше, тобто, в інтересах людей, здійснювати медіацію? Де її природне місце – в числі судових чи позасудових процедур замирення соціального середовища? Ні держави, ні суди не хочуть її віддавати комусь іншому в силу багатьох

причин, як спільних для цих спільнот у різних країнах, так і особливих причин. Але ж природне призначення суду в іншому: не замирювати конфліктуючі сторони, а визначати переможців та переможених у цих конфліктах. Якщо це й істинне, тобто, справедливе правосуддя, все таки воно не переслідує цілей замирення. Не випадково цивілізовані західні суспільства уже вивели зі сфери їх правосуддя величезні за обсягом пласти суспільних протиріч і тільки виграли від цього. Не можуть бути справжніми медіаторами ні суди, ні окремі судді і в Україні.

Доказом того, що істину усвідомив і наш конституцієдавець, є той факт, що положення ст. 124 чинної Конституції України у її первісній версії від 1996 р. про те, що «юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі» [7], у нині чинній редакції замінено наступним: «Юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення. У передбачених законом випадках суди розглядають також інші справи. Законом може бути визначений обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору» [8].

Список літератури:

1. Директива № 2008/52/ЄС Європейського парламенту і Ради про деякі аспекти посередництва (медіації) в цивільних та комерційних справах // Електронний ресурс: Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_a95
2. Цивільно-процесуальний кодекс України // Електронний ресурс: Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1618-15/para6188#n6188>
3. Кримінально-процесуальний кодекс України // Електронний ресурс: Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>
4. Кодекс адміністративного судочинства України // Електронний ресурс: Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
5. Постанова Верховної Ради України «Про прийняття за основу проекту Закону України про медіацію» // Електронний ресурс: Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1725-19>
6. Лебедев А.В. Протагор / Новая философская энциклопедия. Том третий. – М.: мысль, 2010. – С.374.
7. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії ВРУ 28.06.96. – К.:Офіційне видання: Українська правнича фундація, 1996.
8. Конституція України в редакції від 30.09.16. // Електронний ресурс : Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

Щербанюк О. В.

д.ю.н., доцент, завідувач кафедри правосуддя Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

ПРИНЦИП ПРАВОВОЇ ВИЗНАЧЕНОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Верховенство права є однією із європейських цінностей, на яких засновано Європейський Союз і які поділяє Україна. Зміст даного принципу

є досить широким, оскільки є основою не тільки правових явищ, алей суспільства.

Принципи адміністративного судочинства формують підвалини для розв'язання правових конфліктів між владарюючими суб'єктами й підвладними особами. Вони мають фундаментальне значення для діяльності суду, оскільки їх втілення надає судочинству якості правосуддя. Ігнорування принципів призводить до порушення права на судовий захист, до ухвалення неправосудних рішень [1, с. 28].

Слід зазначити, що принципи права використовують при з'ясуванні законодавчих приписів, які не мають визначеності. Таких положень в законах існує чимало. Такі нормативні приписи дають судді можливість проявляти самостійність (можливість суддівського розсуду). Тому саме для того, щоб суддівський розсуд при застосуванні норм, які не мають визначеності, не перетворилось у свавілля, допомагають принципи права які окреслюють коло, за межі якого суддя не може вийти, приймаючи можливе в даному випадку рішення.

Стаття 6 Кодексу адміністративного судочинства зобов'язує суд застосовувати принцип верховенства права з урахуванням практики Європейського суду з прав людини. Так, суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями і визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини. Звернення до адміністративного суду для захисту прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. Забороняється відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини [2].

Складовим принципу верховенства права є правова визначеність, яка є загальним принципом права, яка не отримала окремого правового закріплення як в Україні, так і в праві ЄС. Про це у своїх рішеннях зазначає Європейський суд з прав людини. Принцип юридичної визначеності є одним із суттєвих елементів принципу верховенства права. В його основі лежить відоме з римського права положення *res judicata* (лат. «вирішена справа»), відповідно до якого остаточне рішення правомочного суду, яке вступило в силу, є обов'язковим для сторін і не може переглядатися. Іншими словами, цей принцип гарантує остаточність рішень («що вирішено – вирішено і не має переглядатися до безмежності»). Цей принцип має різні прояви. Зокрема, він є одним з визначальних принципів «доброго врядування» і «належної адміністрації» (встановлення процедури і її дотримання), частково співпадає з принципом законності (чіткість і передбачуваність закону, вимоги до «якості» закону). Наприклад, у справі

«Олександр Волков проти України» (Oleksandr Volkov v. Ukraine) від 9 січня 2013 року, заява № 21722/11, порушення принципу юридичної визначеності було констатоване Європейським судом з прав людини з огляду на відсутність у законодавстві України положень щодо строків давності притягнення судді до відповідальності за порушення присяги, в контексті дотримання вимог «якості закону» при перевірці виправданості втручання у права, гарантовані статтею 8 Конвенції [3, с. 62].

На підставі аналізу рішень Європейського суду з прав людини, правова визначеність потребує, щоб юридичні норми були зрозумілими і точними й мали на меті гарантувати, щоб перебіг відносин, які ними врегульовано, буде передбачуваним; норми права переважно не мали зворотної сили; остаточні судові рішення не ставилися під сумнів і обов'язково виконувалися [4, с. 32].

Конституційний Суд України у своїх рішеннях також посилається на принцип правової визначеності, наголошуючи на тому, що він є необхідним компонентом принципу верховенства права. Конституційний Суд України в абзаці другому підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 зазначив, що верховенство права - це панування права в суспільстві; верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо [5].

Із конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі (абзац другий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005) [6].

Одним із елементів верховенства права є принцип правової визначеності, у якому стверджується, що обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, встановлюваних такими обмеженнями; обмеження будь-якого права повинне базуватися на критеріях, які дадуть змогу особі відокремлювати правомірну поведінку від протиправної, передбачати юридичні наслідки своєї поведінки (абзац третій підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010) [7].

Як зазначено в пункті 44 Доповіді «Верховенство права», схваленої Європейською Комісією «За демократію через право» (Венеціанською Комісією) на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25-26 березня 2011 року), принцип правової визначеності є ключовим у питанні довіри до

судової системи і верховенства права; для досягнення цієї довіри держава повинна складати тексти законів так, щоб вони були доступними; держава також зобов'язана дотримуватися та застосовувати у прогнозований і послідовний спосіб ті закони, які вона ввела в дію; прогнозованість означає, що закон повинен, коли це можливо, бути оприлюдненим до його виконання і бути передбачуваним у тому, що стосується його наслідків: він має бути сформульований достатньо точно для того, щоб людина могла регулювати свою поведінку.

Так, в п. 2 Рішення Конституційного Суду України від 20 грудня 2017 р. № 2-р/2017 у справі № 1-5/2017 (Щодо Закону України «Про вищу освіту» № 1559)[8] Конституційний Суд України вважає, що принцип правової визначеності вимагає чіткості, зрозумілості й однозначності правових норм, зокрема їх передбачуваності (прогнозованості) та стабільності.

У вітчизняній юридичній науці висловлюються різні думки з приводу сутності та змісту правової визначеності. Так, на думку О. А. Беянович, основу даного принципу утворює ідея передбачуваності (очікуваності) суб'єктом відносин визначених правових наслідків (правового результату) своєї поведінки, яка відповідає існуючим у суспільстві нормативним приписам. Принцип правової визначеності в широкому сенсі – це ідея, яка з'являється в суспільній свідомості на певному етапі розвитку спільноти, має безумовний, імперативний характер та наділена авторитетом [9, с. 6].

Як зазначає В. Колпаков, найважливішою парадигмою всієї діяльності органів адміністративного судочинства є чітке і неухильне слідування принципу верховенство права. Стандартами щодо його втілення у практичну площину є можливість доступу до суду кожної особи в разі виникнення конфлікту з адміністративних правовідносин; незалежність судової системи та самостійність адміністративного правосуддя; наявність систем спеціалізованих судів або спеціальних судових підрозділів, які здійснюють адміністративне судочинство; незалежність і неупередженість суду, створеного на підставі закону; ефективне відправлення правосуддя; наявність нормативно зафіксованого особливого порядку вирішення адміністративно-правових конфліктів; дотримання судовими інстанціями при розгляді справ балансу між законними інтересами всіх сторін, що забезпечує не лише невідкладний розгляд скарги, але й ефективну та дієву роботу державної адміністрації; право на відкритий судовий розгляд (зокрема публічне проголошення рішення); ефективність судового контролю за актами та діями чи бездіяльністю адміністрації; забезпечення кожній із зацікавлених сторін права отримати копію судового рішення в їх справі, можливість ознайомитися з судовим рішенням, щодо якого його учасники мають законний інтерес, та забезпечення доступності судового рішення, яке містить не тільки певні усталені формули для громадськості у вигляді публікації чи в електронній формі; дієвість рішення суду на підставі правової певності (якщо судом остаточно вирішено конфлікт, це рішення не

може піддаватися сумніву); ефективність судового контролю за актами та діями (чи бездіяльністю) органів публічної влади; розумні строки [10].

Аналіз практики Європейського суду з прав людини, а також публікацій вчених доводить, що правова визначеність в аспекті судової діяльності стосується однаковості судової практики, стабільності судових рішень та їх реального виконання. Серед багатьох процесуальних новацій, які направлені на формування єдиної правозастосовної діяльності, окрему увагу слід надати ексклюзивному інституту, який притаманний лише адміністративному процесу та отримав назву «зразкова справа». Ця процедура була розроблена за прикладом «пілотних рішень» Європейського суду з прав людини та спрямована на забезпечення єдності судової практики і відповідно реалізації принципу правової визначеності. Кодексом адміністративного судочинства під зразковою адміністративною справою розуміється типова адміністративна справа, прийнята до провадження Верховним Судом як судом першої інстанції для постановлення зразкового рішення. Особливості провадження у зразковій справі визначені ст. 290 Кодексу адміністративного судочинства. У рішенні суду, ухваленому за результатами розгляду зразкової справи, ВС повинен вказати ознаки типових справ, обставини зразкової справи, які обумовлюють типове застосування норм матеріального права та порядок застосування таких норм. В майбутньому позиція ВС в такій зразковій справі повинна враховуватися судами, що розглядатимуть аналогічні типові справи (які відповідають ознакам, викладеним у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи). Якщо Верховний Суд відкриє провадження у цих зразкових справах і винесе рішення, то в подальшому позиція Верховного Суду в цих зразкових справах повинна буде враховуватися судами, що розглядатимуть аналогічні типові справи. Так, 15 лютого 2018 р. Верховний Суд уперше розглянув зразкову справу про подання Харківського окружного адмінсуду й виніс щодо нього рішення. У цих справах один відповідач – Пенсійний фонд, аналогічні позивачі - пенсіонери органів внутрішніх справ і однакові позовні вимоги - перерахунок і виплата підвищених пенсій з 1 січня 2016 року відповідно до зміни законодавства. Верховний Суд ухвалив задовольнити вимогу позивачів про перерахування пенсій. Рішення Верховного Суду застосовується до всіх аналогічних суперечок в обов'язковому порядку.

Таки чином, запровадження такого нового механізму адміністративного судочинства як зразкові справи є забезпеченням однаковості (однозначності, стабільності, єдності) судової практики, оскільки така практика формується за рахунок вироблення і дотримання судами однієї правової позиції в аналогічних справах. Це відповідає вимогам принципу правової визначеності, верховенства права та сприяє ефективному захисту прав людини.

Список літератури:

1. Адміністративне судочинство: навч. посіб / І. М. Балакарева, І. В. Бойко,

Я. С. Зелінська та ін.; за заг. ред. Н. Б. Писаренко. – Х.: Право, 2016. – 312 с.

2. Кодекс адміністративного судочинства: Закон України від 06.06 2005 р. № 2747-IV. (в редакції від 07.01.2018 р.)//Відомості Верховної Ради України від 09.09.2005 — 2005 р., № 35, / 35-36, 37 /, стор. 1358, стаття 446.

3. Фулей Т.І. Застосування практики Європейського суду з прав людини при здійсненні правосуддя: Науково-методичний посібник для суддів. – 2-ге вид. випр., допов. – К., 2015. – 208 с.

4. Адміністративне судочинство: навч. посіб / І. М. Балакарева, І. В. Бойко, Я. С. Зелінська та ін.; за заг. ред. Н. Б. Писаренко. – Х.: Право, 2016. – 312 с.

5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004.//Голос України від 11.01.2005 — № 3.

6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005у справі № 1-17/2005 // Урядовий кур'єр від 05.10.2005 — № 188.

7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу восьмого пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» 29 червня 2010 року N 17-рп/2010 у справі № 1-25/2010 // Вісник Конституційного суду України — 2010 р., № 5, стор. 11.

8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 7 частини другої статті 42 Закону України «Про вищу освіту» від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017 у справі № 1-5/2017.//Офіційний вісник України от 02.03.2018 — 2018 г., № 18.

9. Беляневич О. А. Про принцип правової визначеності. // Вісник Центру комерційного права. - 2010. - № 31.- С. 6-12.

10. Копаков К. К. Європейські стандарти адміністративного права. Адміністративне право і процес. Електронний ресурс – Режим доступу:<http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/3-9-2014-jubilee/item/376-yeuropeyski-standarty-administratyvnoho-prava-kolpakov-v-k>

Жаровська Г. П.

к.ю.н., доцент, завідувач кафедри правосуддя Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

НАЦІОНАЛЬНИЙ ПРЕВЕНТИВНИЙ МЕХАНІЗМ В УКРАЇНІ: НАПРЯМИ ТА ІНСТРУМЕНТИ

Катування і жорстоке поводження є ганебним явищем сучасного світу. Стаття 3 Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини

містить положення, згідно з яким жодна людина не може зазнавати катувань чи нелюдського або такого, що принижує її гідність, поводження чи покарання. Заборона катувань чи інших видів нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання, виступає правом і, одночасно, гарантією таких невід'ємних прав людини, якими є право на життя, свободу та особисту недоторканість, право на повагу честі й гідності.

Враховуючи значення статті 3 Конвенція для забезпечення нормального існування особистості та суспільства, Європейський Суд з прав людини неодноразово наголошував на тому, що дана стаття охороняє одну з фундаментальних цінностей демократичного суспільства, що ця норма має загальне міжнародне визнання. Упродовж багатьох десятиліть міжнародна спільнота намагається розв'язати цю проблему, приймаючи різні правові акти з питань протидії катуванням та створюючи відповідні інституціональні механізми, які мають забезпечити виконання цих функцій. Порівняно новим підходом, який, проте, вже довів свою ефективність у напрямі запобігання катуванням та жорсткому поводженню, є національний превентивний механізм, передбачений Факультативним протоколом до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання, який було прийнято 18 грудня 2002 року. Саме він і започаткував НПМ! Стаття 3 Факультативного протоколу закріпила створення національних превентивних механізмів. Там було зазначено, що «кожна держава-учасниця створює, призначає чи підтримує на національному рівні один або кілька органів для відвідувань для цілей недопущення катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання. На сьогодні НПМ функціонує у 44 країнах світу. У Британії в рамках НПМ діє аж 18 різноманітних організацій.

Головна ідея національного превентивного механізму полягає у запровадженні системи регулярних, незалежних відвідувань будь-якого місця, що перебуває під юрисдикцією та контролем держави, де утримуються чи можуть утримуватися особи, позбавлені волі, за розпорядженням державного органу чи за його вказівкою, або з його відома чи мовчазної згоди. Ці відвідування здійснюються з метою посилення, за необхідності, захисту таких осіб від катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання. Моніторингові відвідування місць несвободи незалежними експертами мають стримуючий вплив на державні органи й, відповідно, мінімізують ризик стати жертвою неналежного поводження та катування.

Після громадського обговорення за участю відомих національних та міжнародних експертів було прийнято рішення про запровадження в Україні національного превентивного механізму у форматі "Омбудсмен +", який передбачає здійснення моніторингових візитів до місць несвободи

працівниками офісу Омбудсмена спільно з активістами громадянського суспільства.

Основними елементами НПМ за моделлю “Омбудсмен +” в Україні є:

- центральний офіс Омбудсмена;
- регіональні представники Омбудсмена;
- Експертна рада з питань реалізації національного превентивного механізму;
- неурядові правозахисні організації, відібрані Омбудсменом для здійснення окремих функцій НПМ;
- монітори (індивіди, які братимуть безпосередню участь у моніторингових візитах від громадськості).

Три останні елементи (Експертна рада, неурядові організації та монітори) й утворюють так званій “+”, як невід’ємну складову моделі національного превентивного механізму, запровадженого в Україні 2012 році.

Кількість місць несвободи в країні поступово зменшується: від 6 000 у 2012 році, коли почав працювати НПМ, – до 4 528 у 2017-му. І це не тільки в'язниці, СІЗО, ізолятори тимчасового тримання – а й психіатричні заклади, дитячі будинки-інтернати, пансіонати для людей похилого віку та людей з інвалідністю, пункти тимчасового розміщення біженців, соціально-реабілітаційні центри, військові частини, навіть транзитна зона в аеропортах. Усе це – місця, де людина перебуває під повним контролем держави й не може його покинути за власним бажанням. У закритих закладах майже постійно знаходиться близько мільйона українців. Саме за дотриманням їх прав і умовами утримання в місцях несвободи стежать представники Національного превентивного механізму.

За 5 років роботи НПМ є чимало змін, проте типовими проблемами в місцях несвободи, як і раніше, залишаються: порушення прав узятих під варту, процес доставки людей із СІЗО до суду; засоби примусової ізоляції та фізичного обмеження пацієнтів із психічними захворюваннями.

Отже, основними векторами роботи НПМ мають стати, по-перше, місця несвободи, що несуть підвищений ризик здоров'ю життю та безпеці людей. Таких місць несвободи правозахисники виділяють чотири типи:

1) Пов'язані з етапуванням та конвоюванням (автозаки, вагонзаки). Як показав моніторинг, який проводив НПМ, тут існує ризик найбільш брутального обмеження прав людей.

2) Місця несвободи в зоні АТО. У цих закладах люди – заручники системи в квадраті: вони не тільки в місцях несвободи, а й безпосередньо біля бойових дій, потрапляють під обстріли.

3) Приватні місця несвободи. Сюди поки не можуть потрапити монітори НПМ, тому що мандат розповсюджується тільки на державні місця несвободи. Однак останнім часом збільшується кількість повідомлень про порушення прав людини у приватних хоспісах, реабілітаційних центрах. Але

потрапити туди представники омбудсмена можуть тільки після зміни законодавства.

4) Незаконні місця несвободи. Як кажуть правозахисники, сюди належать, наприклад, так звані «таємні в'язниці СБУ» через які у травні 2016 року Підкомітет ООН з попередження катувань (ППК) призупинив свій візит до України після того, як їм відмовили у доступі до місць, де, за їх підозрою, працівники Служби безпеки України позбавляють волі і катують затриманих.

По-друге, НПМ слід зосередитись на вдосконаленні механізму реагування на факти тортур. Зокрема, йдеться про фіксування тортур. І для цього є вже дієвий механізм, – Стамбульський протокол.

Третій напрямок, над яким слід зосередиться НПМ, – це охорона здоров'я у місцях несвободи. НПМ повинен існувати хоча б для тих людей, які не можуть себе самостійно захистити, які нікому не скаржаться.

По-четверте, НПМ слід зміцнювати як незалежну систему в частині посилення спроможності НПМ (наприклад, можливість надання співробітникам НПМ приписів, які є обов'язковими для виконання, та рекомендацій; розширеної можливості фото- та відеофіксації та інші).

Про те, що НПМ не має достатніх ресурсів для повного виконання покладених на нього функцій, наголошував і Підкомітет ООН з питань запобігання катуванням. Після візиту в Україну підкомітет порадив українській владі виділяти кошти на розвиток Національного превентивного механізму окремим рядком в національному річному бюджеті.

Список література:

1. Конвенція ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання від 10 грудня 1984 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_085

2. Факультативний протокол до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_f48

3. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» щодо національного превентивного механізму». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5409-17>

Вдовічен В. А.

д.ю.н., доцент кафедри публічного права Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

*АЛЬТЕРНАТИВНІ СПОСОБИ ВРЕГУЛЮВАННЯ
ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ*

Останні роки в Україні характеризуються важким економічним становищем та погіршенням правового положення будь-якого суб'єкта публічно-правових відносин. Чи не кожен суб'єкт даних правовідносин змушений час від часу звертатися до суду аби вирішити спірну ситуацію та врегулювати публічно-правовий конфлікт. При цьому сторони таких публічних спорів витрачають шалену кількість часу та коштів на захист своїх прав в суді, забуваючи про існування прогресивних способів вирішення спорів, таких як медіація, консіліація, міні-процес, арбітраж тощо.

Нові реалії сьогодення та реформування національного законодавства у сфері публічного управління, вимагають застосування нових підходів для ефективного регулювання вирішення спорів і конфліктів у різних сферах суспільного життя. Необхідним елементом сучасних правових систем, який свідчить про розвиток демократичних інститутів в державі є застосування альтернативних способів вирішення спорів. Традиційною сферою застосування такого елемента є цивільно-правові відносини між юридично рівними суб'єктами. Проблемним залишається питання можливості застосування таких способів у адміністративних справах при врегулюванні управлінських спорів фізичних та юридичних осіб із органами публічної влади в умовах нерівності правового статусу суб'єктів.

Мова йде саме про публічно-правові спори або про адміністративні спори. Публічно-правовий спір (адміністративний спір) варто розуміти як юридичний конфлікт між фізичною або юридичною особою, з одного боку, і суб'єктом владних повноважень – з другого, що зумовлений здійсненням останнім управлінських функцій і може вирішуватися як у судовому, так і в позасудовому (адміністративному) порядку, однак із застосуванням спеціальних процедур, якими враховано ймовірну нерівність учасників відносин, з яких він виник [3].

Виходячи з даного визначення виокремлюють низку характерних ознак, притаманних публічно-правовому спору, а саме:

1. Публічно-правовий спір щільно пов'язаний з державним управлінням, бо виникає, як правило, у зв'язку з управлінською діяльністю суб'єктів владних повноважень, що представляють державу. Разом із тим учиняти дії, спрямовані на впорядкування суспільних відносин, можуть не тільки державні органи чи їх представники. Законодавство уповноважує органи місцевого самоврядування й інші недержавні формування на такі дії.

Отже, діяльність будь-якого суб'єкта, якому законом надано право здійснювати в публічних інтересах управлінські функції, може призвести до виникнення публічно-правового спору.

2. Публічно-правовий спір може виникнути з відносин різної галузевої належності. Цим пояснюється використання в КАС для визначення юрисдикції адміністративних судів словосполучення «публічно-правові відносини» як загального для відносин, які є предметом регулювання для галузей, віднесених до права публічного. Визначальним для виокремлення серед публічно-правових відносин тих, з яких може виникнути адміністративно-правовий спір, є те, що в таких відносинах суб'єкт владних повноважень виконує саме управлінські функції.

3. У більшості випадків обов'язковою стороною публічно-правового спору є владарюючий суб'єкт, уповноважений на виконання функцій управління. За законом він вправі справляти керуючий вплив на поведінку чи свідомість фізичних і юридичних осіб з тим, щоб перебіг відносин за їх участю відбувався відповідно до загальнообов'язкових правил. Владність повноважень такого суб'єкта виявляється в тому, що він вправі приймати рішення, які стосуються прав, свобод та інтересів осіб і мають обов'язково ними виконуватись.

4. Публічно-правовий спір виникає, як правило, з відносин між нерівними учасниками. У процесі його вирішення останні мають бути зрівняні в можливостях щодо доведення своєї правоти. Означене досягається шляхом запровадження спеціальних процедур розв'язання досліджуваних конфліктів [3].

Публічно-правові спори, які вирішуються в порядку адміністративного судочинства, часто називають немедіабельними, тобто такими, які не можуть бути вирішені шляхом застосування альтернативних способів [2]. Насамперед, це зумовлено особливостями суб'єктного складу адміністративно-процесуальних правовідносин, а саме, тим фактом, що однією зі сторін завжди виступає орган публічної адміністрації, який повинен діяти лише в межах наданих йому повноважень, у порядку та в спосіб, встановлений Конституцією України та законами України, а тому дуже важко уявити участь органів державної влади та органів місцевого самоврядування у переговорах.

Свою частку в стримуванні практичного використання альтернативних процедур вирішення публічно-правових спорів, суттєво вносить відсутність розгорнутого правового регулювання цих питань на законодавчому рівні.

Суспільство стає свідком подій, коли ідеї спродуковані приватним сектором все більше проникають у сферу публічного управління, згідно з чим до нього переносяться особливі підходи й методи управління. Тенденція сучасного розвитку економіки та держави в цілому, потребує від органів державної влади зміни свого ставлення до спілкування з

громадянами та суб'єктами господарювання і тим самим є шляхом скорішого запровадження процедур досудового врегулювання публічно-правових спорів.

Звідси виникає необхідність чіткого визначення вимог, що визначають межі використання альтернативних способів врегулювання публічних спорів, в рамках яких такі способи, не тільки можливі, але і бажані.

Як критерії допустимості використання альтернативних способів врегулювання публічних спорів із органами публічної влади можна виділити:

1) відсутність у законі прямої заборони на такий спосіб врегулювання публічного спору; 2) відповідність такого способу законам, що охороняють суспільну безпеку, порядок управління, суспільну мораль, права і свободи громадян; 3) наявність вільного волевиявлення сторін; 4) відповідність суспільним інтересам і дотримання прав і законних інтересів інших осіб; 5) при застосуванні альтернативного способу вирішення публічного спору посадовець як сторона конфлікту повинен діяти у відповідності з тими цілями, задля досягнення яких йому надані повноваження; б) неприпустимість альтернативних способів вирішення публічно-правових конфліктів у спорах про законність нормативних актів, в силу наявності повноваження на визнання таких актів невідповідними законам тільки у суді.

Аналізуючи окремі доробки науковців та сьогоденну практику вирішення публічно-правових спорів, вважаємо що альтернативні способи вирішення публічно-правового спору не можуть бути застосовані у правовідносинах: а) щодо окремих спорів між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень; б) в окремих спорах щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму; в) у спорах, учасниками яких можуть бути вищі органи державної влади та їх посадові особи: - при оскарженні актів, дій чи бездіяльності вищих органів державної влади та їх посадових осіб (ВРУ, Президента України, КМУ, ВРЮ, ЦВК, НБУ тощо); - з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби (наприклад, звільнення Президентом України міністра Кабінету Міністрів України).

Водночас, застосування подібних інститутів можливе в повній мірі в таких публічно-правових спорах адміністративної юрисдикції, як:

- оскарження правових актів індивідуальної дії, дій чи бездіяльності органу місцевого самоврядування чи посадової або службової особи органу місцевого самоврядування; - спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення, крім випадків зазначених вище; - спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання не чинними адміністративних договорів (можливі

винятки за суб'єктним складом); – окремі спори за зверненням суб'єкта владних повноважень; – окремі виборчі спори; – спори з приводу оскарження рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби; – усі адміністративні справи щодо спорів фізичних осіб з суб'єктами владних повноважень з приводу обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацевдатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг (можливі винятки за суб'єктним складом); – спори фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації.

Таким чином, межі застосування альтернативних способів вирішення публічно-правових спорів мають бути обумовлені суб'єктним складом та предметом спору. У разі виникнення адміністративного спору у відносинах «громадянин» і «суб'єкт владних повноважень», саме державні органи мають бути ініціаторами процедури врегулювання спору альтернативним методом, а у випадку ініціативи зі сторони фізичних чи юридичних осіб, пропозиція має бути прийнята суб'єктом владних повноважень. Судовий розгляд спору повинен виступати останнім засобом захисту порушених прав.

Поширення альтернативних способів врегулювання публічно-правових спорів свідчить про зміну сутності і ролі управління в функціонуванні соціальних систем. Запровадження подібних інститутів розвантажить суди від справ, які можна вирішити силами учасників спору, зекономить не тільки їх, але й бюджетні кошти, які сьогодні витрачаються на забезпечення діяльності судів. А також, поліпшить взаємовідносини між органами публічної адміністрації та приватним сектором, сприятиме правовому вихованню та підвищенню правової культури населення, і, в кінцевому рахунку, створить підґрунтя для стабілізації правопорядку в українському суспільстві.

Список літератури:

1. Зеленцов А.Б. Адміністративно-правовий спор: вопросы теории: монографія / А.Б. Зеленцов. – Изд. 2-е, испр. и доп. – М.: РУДН, 2009. – 692 с.
2. Лиско А. Проблеми впровадження та проведення медіації в адміністративному судочинстві України / А. Лиско. – Режим доступу: www.gromada.lviv.ua/analytic/587
3. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення): монографія / Н.Б. Писаренко, В.А. Сьоміна. – Х.: Право, 2011. – 136 с.

Гончарук С. Т.

к.ю.н., професор, професор кафедри конституційного і адміністративного права ННЮІ НАУ

*АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В СТРУКТУРІ
АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ*

Латинський термін «processus» означає послідовну зміну станів, стадій розвитку явищ або подій, хід розвитку чого-небудь; сукупність послідовних дій, засобів, спрямованих на досягнення певного наслідку [1, с. 1175]. Будь-який юридичний процес пов'язаний зі здійсненням певної юридичної діяльності, вчиненням окремих правових дій відповідно до нормативно визначеного порядку в межах певних юридичних процедур. Це безпосередньо стосується й адміністративного процесу. За останні роки адміністративний процес все потужніше розвивається як самостійна правова субстанція як з доктринальної точки зору, так і з позицій законотворчої та правозастосовної практики. Цьому сприяло прийняття у 2005 р. Кодексу адміністративного судочинства України, ряду інших законів, які мають безпосереднє відношення до адміністративно-процесуального регулювання відповідних правовідносин. Водночас, процес становлення доктрини адміністративно-процесуальної правової галузі супроводжується значною нестабільністю окремих теоретичних понять, суперечливістю її концептуально-категоріальних визначень, діаметральною протилежністю поглядів та тверджень щодо певних правових положень. Жодна інша галузева наука сьогодні не стикається з такою кількістю протиріч у детермінації найголовніших та найпринциповіших характеристик свого об'єкта, не належно визначеністю фундаментальних засад адміністративно-процесуального права, його природи, обсягу та суті [2, с. 3].

Основні дискусії вчених здебільшого торкаються сутності, обсягу та місця адміністративного процесу в існуючій правовій системі. Довгий час спостерігалось два основних підходи щодо розуміння адміністративного процесу: вузький і широкий, які в цілому ґрунтувались на управлінській природі цього явища. Вузьке розуміння адміністративного процесу зводилось до його трактування як суто юрисдикційної діяльності органів публічної адміністрації (в окремих випадках – і судових органів). Відповідно, дана концепція визначення адміністративного процесу отримала назву юрисдикційної. Власне, вона і формує поняття адміністративно-юрисдикційного процесу. Для цього виду процесу характерним є наявність суперечки (конфлікту) між учасниками адміністративних правовідносин. Процесуальна діяльність відповідно до цієї точки зору розуміється здебільшого як регламентована законом діяльність щодо вирішення суперечок, що виникають між сторонами

адміністративних правовідносин, які не перебувають між собою у відносинах службового підпорядкування, а також щодо застосування заходів адміністративного примусу. Прибічники широкого розуміння адміністративного процесу включають в його поняття всю адміністративно-процесуальну діяльність уповноважених на те суб'єктів щодо реалізації матеріальних норм адміністративного та деяких інших галузей права. Ця концепція дістала назву управлінської. Щодо неї адміністративний процес розглядається як поліструктурне явище по вирішенню в адміністративному та судовому порядку будь-яких індивідуально-конкретних управлінських справ. В цілому ж, на наш погляд, адміністративний процес в широкому розумінні можна визначати як урегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених на те органів та їх посадових осіб щодо розгляду і вирішення індивідуально-конкретних адміністративних справ, які формуються в ході реалізації матеріальних норм адміністративного та деяких інших галузей права у сфері публічного управління. Від характеру і змісту таких справ залежить реалізація чи диспозиції (так звані процедурні, неюрисдикційні провадження), чи санкції (юрисдикційні провадження) тієї чи іншої матеріальної норми адміністративного права. Неюрисдикційні та юрисдикційні провадження певною мірою можна визначити як конфліктні та неконфліктні [2, с. 132]. Адміністративний процес має свою особливу структуру, яку формує велика кількість різних за характером і змістом адміністративних проваджень, у рамках яких здійснюється певна процесуальна діяльність щодо вирішення тих чи інших категорій адміністративних справ, а також кожної окремої індивідуально-конкретної адміністративної справи для досягнення відповідного юридичного результату. До групи юрисдикційних проваджень, які у сукупності формують адміністративно-юрисдикційний вид адміністративного процесу, здебільшого можна віднести наступні провадження: дисциплінарне, за зверненнями (скаргами) громадян, у справах про адміністративні правопорушення, щодо застосування заходів адміністративного попередження та адміністративного припинення, адміністративно-відновлювальне, виконавче та ін. Якщо не виділяти в окремий вид адміністративного процесу адміністративне судочинство, то до цих проваджень слід віднести і провадження в адміністративних судах з приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Таким чином, адміністративний процес як правове явище – поняття багатогранне, поліструктурне. Його нормами обслуговуються норми матеріального адміністративного права, а також багатьох інших правових галузей різного змісту і призначення, що діють в самих різних управлінських галузях і сферах. І адміністративно-юрисдикційні провадження, як змістовне вираження адміністративно-юрисдикційного

процесу, займають чільне місце в структурі адміністративного процесу в цілому.

Список літератури:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови. – К. – Ірпінь : Перун. – 2005.
2. Кузьменко О.В. Адміністративно-процесуальне право України: підруч. / О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій. – К. : Атіка, 2008. – 420 с.

Коваль М. В.

к.ю.н., професор адміністративного права і процесу та митної безпеки факультету підготовки та перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників податкової міліції Університету ДФС України

ДО ПИТАННЯ ПРО НЕОБХІДНІСТЬ ФОРМУВАННЯ ТАКОГО НАУКОВОГО НАПРЯМКУ ЯКИМ Є БІОЮРИСПРУДЕНЦІЯ

Друга половина ХХ і початок ХХІ століття характеризуються серйозними науково-технічними відкриттями в усіх сферах життєдіяльності людини, суспільства та держави, а також у сфері біомедичних технологій. Обґрунтування науково-технічних відкриттів і біомедичних технологій з правової точки зору призвана необхідно для збереження природного стану людини як особистості у біосфері.

Кінець минулого століття виявилось часом корінного зламу уявлень людства відносно свого розвитку. Сучасний стан впровадження розробок новинних технологій, теорія відносності, квантова механіка, електроннообчислювальна техніка, вихід людини у космос, освоєння ядерної енергії, впровадження в Онлайн простір радіо та телекомунікаційного транслювання, застосування айті-технологій, використання Інтернету створили передумови формування міжнаціонального простору розвитку інтелектуальної спроможності людства взагалі, і окремої людини зокрема. Трансплантація органів людини та вживляння в її організм окремих технічних пристроїв з метою продовження функціонування його, вирощування стовбурових клітин, клонування, штучне запліднення, гена інженерія, евгенічні процеси тощо невідомо змінили людське.

Наукові відкриття в епоху сучасності та експериментальні дослідження в біомедицині зумовлюють звернення людської спільноти та їх формувань до проблеми, що жде людство в недалекому майбутньому. Дослідження пов'язані зі сферою забезпечення покращення життя людини в її повсякденному бутті зокрема, та людства на планеті Земля взагалі, має як доволі значні надбання і перспективі в даному напрямку людської діяльності, так і породжує не дуже радужні наслідки впровадження в

життєдіяльність людини, суспільства та держави досягнень науки і техніки та біомедицинських технологій.

Цивілізовані держав прагнуть до створення відносно комфортних умов знаходження людини в природному середовищі та в соціально захищеному соціумові. Ведучи мову щодо цього питання необхідно зазначити, що Україна, як держава що обрала шлях прогресивного, демократичного розвитку започаткувала таку програмну тезу, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність недоторканість і безпека визначаються в Україні найвищою соціальною цінністю[1].

Відносно цього питання В. Теліпка зазначає, що не випадковим є те, що, крім самої людини, у конституційному приписі зафіксовані також і такі її властивості, як життя і здоров'я, недоторканність і безпека. Притому що, вони є первинною, вихідною передумовою життєдіяльності кожної людини. Включаючи їх до найвищих соціальних цінностей, український законодавець в Основному Законі – Конституції, у такий спосіб підходить до ранжування потреб людини через її права та свободи. які цими потребами зумовлюються та покликані забезпечувати їх задоволення. Погоджуючись з широко визнаним нині положенням про те, що всі основні права людини є взаємозалежними, взаємопов'язаними та є неподільними, не можна однак заперечувати того, що в першу чергу має бути забезпечено право на життя і здоров'я, недоторканність і безпеку, це властивості які притаманні саме фізичному існуванню людини, тому вони є матеріальною основою та передумовою здійснення будь-яких інших прав людини [2, с. 15].

Фізичне існуванню людини залежить від стану її здоров'я, тому наукові дослідження в галузі медицини в часи сьогодення є найважливішою сферою життєдіяльності людини, основною метою якої є забезпечення збереження життя і здоров'я людей. За останні роки наукова медична думка досягла значних успіхів. Її досягнення дозволяють проникати в глибинні процеси, які відбуваються в організмі людини та впливати на репродуктивне здоров'я, процеси вмирання, генетичний статус тощо. Поява нових наукоємних технологій, розширення горизонтів людської діяльності в сфері медичних і біологічних наук породжує появу нових взаємовідносин дослідник-досліджуваний, які безсумнівно в тій чи іншій мірі потребують правового регулювання та появи нових наукових розробок, здатних вплинути на формування відповідної законодавчої бази в цій галузі.

Пошук кардинальних засобів профілактики, діагностики та лікування людини виступає одним із пріоритетних завдань сучасної медицини, виконання якої, в свою чергу, немислимо без проведення експериментальних досліджень, в тому числі і за участю людини. Так, для апробації теоретичних положень, що висовуються вченими, з метою їх практичної перевірки і забезпечення безпеки розробляються методи лікування, проведення яких пов'язано з здійсненням біомедичних

експериментів на людях. У той же час, на сьогоднішній день юридичною наукою не сформована остаточна позиція з питання захисту прав людини при їх здійсненні.

Втручанням в сферу приватних інтересів людини пов'язаних з правом на життя, з захистом здоров'я, з дотриманням особистої недоторканості, поваги до честі та гідності зумовлює до необхідності детальної регламентації можливості допустимого втручання в дану сферу, а також потребує розробки, з урахуванням гуманістичних тенденцій, теоретико-правових засад взаємини з випробуванням під час проведення дослідження.

Необхідність суттєвого та детального розгляду правовідносин, що виникають при проведенні біомедичних досліджень за участю людини обумовлена розвитком науки і відповідним ускладненням суспільних відносин. У зв'язку з цим, вивчення зазначених відносин має базуватися на забезпеченні прав людини, що само по собі в тій чи іншій мірі є підходом до людини як найвищої соціальної цінності.

Інтенсивний розвитку медицини та її досягнення в останні десятиліття дозволяє вирішувати значні соціальні проблеми, які виникають в різних сферах життєдіяльності людини. Накоплені медициною знання нерідко становляться предметом зловживання ним. Важливі досягнення кінця 20 та початку 21 століття в галузі біології і медицини зумовили ряд етико-правових проблем, що торкалися питань відносно захист людини, її гідності і унікальності від негативних наслідків окремих сучасних біомедичних технологій, впровадження яких потребує здійснення експериментальних досліджень.

У наукових дослідженнях людини та її прав в умовах глобалізації останнім часом наукові відкриття дедалі частіше стосуються сфери, яку можна назвати «внутрішньою реальністю», а саме сфери того, чим людська істота є й чим потенційно може стати. На даний час глобалізація кидає виклик людству на персональному рівні, де істотним бар'єром завжди була біологічна суверенність кожної людини, її унікальність [3, с. 196].

Біоетика як міждисциплінарна галузі людського знання виникнула в середині минулого століття, її виникнення було зумовлене необхідність пошуку адекватної відповіді на загрозу з боку науково-технічного процесу в галузі біомедицини, як для природного (фізичного) буття людини, так і збереження його моральної ідентичності. Згідно теоретичних досліджень до біоетичних проблем науковцями відносяться етичні питання абортів; контрацепції і нових репродуктивних технологій (штучне запліднення, сурогатне материнство); проведення експериментів на людині і тваринах; отримання інформованої згоди і забезпечення прав пацієнтів; визначення смерті, самогубства і евтаназії; проблеми відношення до вмираючих хворих (госписи); демографічної політики і планування сім'ї; генетики (зокрема проблеми досліджень геномів, генної інженерії і генотерапії); трансплантології; справедливості в охороні здоров'я; клонування людини,

маніпуляцій із ствольовими клітинами і ряд інших. Зазначені питання, що пов'язані з прогресом генетики, геномики, фармакології, трансплантології, біотехнології, клонування тощо. Ці проблеми набувають все більшого значення як напрямок міжнародно-правового пошуку у контексті забезпечення та захисту прав людини [3, с.196].

Відносно викладеного актуальним залишається попередження щодо перетворення людини на надлюдину, адже, «...надлюдина, наділена надлюдською силою, ще не піднялася до рівня надлюдського розуму. Чим більше зростає її могутність, то біднішою вона стає. Наша совість має прокинутися й усвідомити, що чим більше ми перетворюємося на надлюдей, тим нелюдянішими стаємо» [4, с.7].

Вагому роль у розвитку морально-етичних конструкцій відіграє процес формування та становлення міжнародно-правових стандартів у сфері біоетики. В свій час Ван Ранслер Поттер, якого рахують «батьком біоетики», пропонував розуміти біоетику як науку про «виживання людства», яка повинна бути не просто наукою, а новою ідеологією яка б об'єднала в собі найважливіші та вкрай необхідні елементи – біологічні знання і загальнолюдські цінності [5, с.9].

Науковці нашого часу зазначають, що «об'єктом біоетики є втручання людини в природні процеси, її ставлення як до навколишньої, так і до людської природи, а її предметом є моральні проблеми, які виникають при цьому, – проблеми виживання людства та збереження життя на планеті Земля [6, с.22; 3, с. 197].

Науково - технічні дослідження та відкриття в сфері науки і техніки, а особливо у біомедицини, зумовили такий стан розвідки «феномена людини» та її прав коли моральноособистностних аспектів біоетики стало недостатніми для стримування «інструменталізації та технізації людини в сучасних біотехнологіях» [7, с. 194].

Розглядаючи цю проблему з позиції юридичної науки, дослідники даного напрямку юриспруденції вважають, що в даний період зв'язок права та біоетики в контексті забезпечення прав людини є досить суттєвою їх стороною. На необхідність такого зв'язку підкреслює Н. Седова, зокрема вона зауважує, що біоетика та право співвідносяться як пересічні множини, які створюють нормотворче поле та які не можна віднести ні до тієї, ні до іншої дисципліни. Зазначене положення створює проблеми нормативної ідентифікації. Але таке поле перетину необхідне для народження нових ідей, правил поведінки, оцінок, правових приписів, затребуваних як в біоетиці, так і в праві [8, с.61].

Дослідження цього напрямку наукових пошуків говорить про те, що в юридичній літературі вказується на формування «біоправа», «біоетичного законодавства», «біоетичних прав людини». Як зазначає О. Кашинцева, спільний науковий поступ біології і медицини є вже усталеним

традиційним поєднанням яке через призму права формує нову галузь знань – біоюриспруденцію [9, с.207].

Дослідження питання, пов'язаного з витокami та специфікою становлення біоюриспруденції в сучасному правознавстві, показало, що даний термін для вживання в науковому вжитку був введений польським дослідником, професором Люблінського університету ім. Марії Кюрі-Складовської Р. Токарчиком. Після публікації у 2008 році його монографії «Біоюриспруденція. Засади права ХХІ століття», в якій було визначено ключові ідеї, що покладені в основу нового вчення, а також визначені фактори, які відокремлюють біоюриспруденцію від інших наук та складають її елементи, про що відмічають, наприклад, в своїй науковій праці Новикова, М. та Задорожня, О. [10].

Слід відмітити, що презентація концепції біоюриспруденції відбулася ще у серпні 1997 року на Світовому Конгресі Міжнародної Асоціації філософії права та соціальної філософії під назвою «Біоюриспруденція. Новий напрям юриспруденції» у Буенос Айресі.

Так, М. Новикова і О. Задорожня зазначають, що передумовами формування біоюриспруденції є наукова база, яка поєднує дослідження правових і неправових наук (біоетики, біомедицини, біохімії, генетики, психології, соціології, теорії держави і права, філософії права, правової приматології, правової танатології, медичного права, цивільного права у контексті немайнових прав людини тощо). Саме вони у своїй єдності створюють фонд спеціальних знань, на якому базується теорія біоюриспруденції [10].

Як нове вчення, **біоюриспруденція** викликала цікавість у багатьох вітчизняних науковців. Зокрема, цією проблемою безпосередньо займаються О. Мережко, В. Плавич, С. Стеценко, О. Черевкова та інші.

Дана точка зору науковців які дотримуються зазначеної позиції нами підтримується. Вона потребує в подальшому своєї наукової розробки та правового регулювання.

Список літератури:

1. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року (№ 254 к /96-ВР) // Відомість Верховної Ради України, 1996, № 30, ст.141.
2. Теліпко В. Е. Науково-практичний коментар Конституції України / За ред. Мусіяки В.Л. – К.: Центр учбової літератури, 2011. - 544 с.
3. Гулевська Г. Ю. Біоетика та права людини: міжнародно-правовий аспект / Г. Ю. Гулевська, С. М. Сергеева // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 196–200 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11ggjmpa.pdf>.
4. Ліщинська-Милян О. І. Філософські та прикладні аспекти біоетики / О. І. Ліщинська-Милян. – Львів : Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2004.
5. Поттер В. Р. Биоэтика: мост в будущее / Поттер В. Р. ; под ред. С. В. Вековшиной, В. Л. Кулиниченко. – К., 2002.
6. Пустовит С. В. Глобальная биоэтика: становление теории и практики (философский анализ) / С. В. Пустовит. – К. : Арктур-А, 2009;

7. Терешкун О.Ф. Морально-етичні аспекти інструменталізації та технізації людини в сучасних біотехнологіях // Науковий вісник Чернівецького університету : Збірник наукових праць. – Вип. 535. Філософія. – Чернівці : Чернівецький нац. ун-т, 2010, с. 194-201.

8. Седова Н. Биоэтика: между философией и правом / Н. Седова // Матеріали IV Національного конгресу з біоетики (м. Київ, 20–23 вересня 2010 р.). – К., 2010.

9. Кашинцева О. Ю. Право біоетики та медичне право: новий напрямок наукових досліджень Київського університету права НАН України / О. Ю. Кашинцева // Часопис Київськ. ун-ту права. – 2009. – № 4.

10. Новікова, М., Задорожня, О. До питання витоків і специфіки становлення біоюриспруденції в сучасному правознавстві / М. Новікова, О. Задорожня // Научно-практический журнал Jurnalul juridic national: "Teorie si practica" S.R.L. Publicatie stiintifico-practica de derpt. – 2016. - № 2/1 (18). – С. 23-27.

Анісімов О. В.

суддя-спікер Чернівецького
окружного адміністративного суду,
доцент кафедри правосуддя
Чернівецького національного
університету ім. Ю.Федьковича

*РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА В КОДЕКСІ
АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ*

Відповідно до частини 1 статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України [5], завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Повноцінна реалізація цього завдання можлива виключно через призму уніфікованого стандарту цивілізованої демократичної держави — принципу верховенства права, який за своєю природою є не просто фундаментальним принципом права, а є цілою концепцією в основі якої лежить людиноцентризм.

Чинний Кодекс адміністративного судочинства України [5], як і будь-який інший нормативно-правовий акт не містить визначення принципу верховенства права, однак закріплює його, як основну засаду судочинства.

Так, відповідно до пункту 1 частини 3 статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України [5] основними засадами (принципами) адміністративного судочинства є верховенство права, а відповідно до частини 1 статті 6 цього ж Кодексу суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Щоб зрозуміти механізм реалізації принципу верховенства права в Кодексі адміністративного судочинства України [5] необхідно перш за все з'ясувати, що таке верховенство права.

Так, сучасна українська та зарубіжна наука не дають конкретного визначення поняттю «верховенства права», а лише зазначають на його характерні елементи, які не є вичерпними. Зокрема, прикладом зазначеного є доповідь Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) «Верховенство права» від 04.04.2011 року, №512/2009, яка схвалена Венеціанською Комісією на 86 пленарному засіданні (Венеція, 25-26 березня 2011 року), відповідно до якої основними (обов'язковими) елементами верховенства права є: законність, включаючи прозорий, підзвітний та демократичний процес введення в дію приписів права; юридична визначеність; заборона свавілля; доступ до правосуддя, представленого незалежними та безсторонніми судами, включно з тими, що здійснюють судовий нагляд за адміністративною діяльністю; дотримання прав людини; заборона дискримінації та рівність перед законом (п.41 доповіді) [10].

Українська наука, не спростовуючи, результати теоретичного дослідження Венеціанської Комісії щодо верховенства права називає більш широке коло основних елементів верховенства права, а саме: повага до прав і свобод людини; верховенство конституції; принцип розподілу влади; законність; обмеження дискреційних повноважень; принцип рівності у правах (рівноправності) та рівності всіх перед законом; принцип юридичної визначеності; принцип захисту довіри; принцип пропорційності; незалежність суду і суддів [12, с. 361-376]. Спробу надати визначення верховенству права зробив і Конституційний Суд України. Зокрема, в своєму рішенні від 02.11.2014 року, справа №1-33/2004 (абзац 2,3 підпункту 4.1) у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) він зазначив, що верховенство права - це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України. Таке розуміння права не дає підстав для його ототожнення із законом, який іноді може бути й несправедливим,

у тому числі обмежувати свободу та рівність особи [8]. Отже, узагальнюючи викладене, слід прийти до висновку, що верховенство права це загальноновизнана концепція збалансованого становлення та розвитку цивілізованого суспільства, метою якої є гармонізація суспільства на засадах добра та справедливості. Саме на засадах таких міркувань побудована Конституція України [1], в статтях 3,8,9,55,125,129,147 якої закріплені наступні правові положення: обов'язок створити належний правовий механізм захисту конституційних прав і свобод особи, зокрема і недієздатної, від свавільного обмеження її конституційних прав на свободу та судовий захист [9]; верховенство права в Україні; верховенство Конституції України та її пряма дія; обов'язковість міжнародних договорів; судовий захист незалежним та безстороннім судом; судовий контроль за діяльністю органів державної влади у сфері публічно-правових відносин; конституційний контроль за законами на іншими нормативно-правовими актами України; обов'язковість судових рішень. З метою уніфікації процесуального законодавства України, а також забезпечення доступності правосуддя Законом України "Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів" від 03.10.2017, №2147-VIII [3] внесені зміни до чинних процесуальних кодексів України, в тому числі до Кодексу адміністративного судочинства України [5].

Зазначені зміни суттєво змінюють процесуальне законодавство України. Однак зупинюсь на найбільш концептуальній зміні, яка фактично породжує новий підхід щодо розгляду та вирішення судами справ, а саме на виключенні з переліку принципів судочинства – принципу законності та суцільне впровадження в процесуальних кодексах принципу верховенства права. Так, до набрання чинності Законом України "Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів" від 03.10.2017, №2147-VIII [3] в Кодексі адміністративного судочинства України [5] одним із принципів здійснення судочинства був принцип законності. Історичною підставою для цього було домінування абсолютного позитивізму, як спадку радянської школи права, що призвело до формування "неправової" системи права в Україні, а "законної". Принцип верховенства права розглядався виключно в теоретичному аспекті та ототожнювався з законністю, існування судової правотворчості заперечувалось, оскільки це не відповідало існуючій правовій доктрині. Характерною ознакою цього було те, що суди адміністративної юрисдикції надавали оцінку рішенням (нормативно-правові акти або індивідуальні акти), діям, бездіяльності суб'єкта владних повноважень на предмет їх законності.

Однак після набрання чинності Закону України “Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів” від 03.10.2017, №2147-VIII [3] оцінка рішенням (нормативно-правові акти або індивідуальні акти), діям, бездіяльності суб’єкта владних повноважень надається на предмет їх правомірності, що зокрема слідує з положень частини 1 статті 5 Кодексу адміністративного судочинства України [5], якою визначено шляхи захисту особою її порушеного права, свобод або законного інтересу. Револьюційною новелою в Кодексі адміністративного судочинства в Україні [5] є положення частини 4 статті 7, відповідно до яких якщо суд доходить висновку, що закон чи інший правовий акт суперечить Конституції України, суд не застосовує такий закон чи інший правовий акт, а застосовує норми Конституції України як норми прямої дії. У такому випадку суд після винесення рішення у справі звертається до Верховного Суду для вирішення питання стосовно внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності закону чи іншого правового акта, що віднесено до юрисдикції Конституційного Суду України.

Даний нормативний підхід значно розширює судову дискрецію та надає можливість суду проявити себе, як правотворчий орган. При цьому така правотворчість може існувати виключно в фарватері верховенства права. З даного приводу варто навести справедливі та влучні слова С.В. Шевчука, відповідно до яких українські судді тільки зараз починають розуміти, що справжня незалежність судової влади починається із застосування у процесі здійснення судочинства принципу верховенства права, який не може бути ототожнений з принципом верховенства закону як сліпої, механічної покори всім нормативно оформленим приписам державної влади [13, с. 49].

Окрему, увагу слід приділити положенням частини 5 статті 7 Кодексу адміністративного судочинства в Україні [5] відповідно до яких, якщо міжнародним договором, згода на обов’язковість якого надана Верховною Радою України, встановлені інші правила, ніж ті, що встановлені законом, то застосовуються правила міжнародного договору України.

Зазначені положення Кодексу адміністративного судочинства України [5] надають можливість суду здійснювати оцінку юридичного конфлікту, у тому числі через призму Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод від 04.11.1950 року [2] та практики Європейського суду з прав людини, яка відповідно до статті 13 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23.02.2006, №3477-IV [4] є джерелом права.

Як приклад здійснення зазначеного можна навести постанову судді Попаснянського районного суду Луганської області від 05.04.2017, у справі №423/369/17 про притягнення до адміністративної відповідальності

Особи_1 за частиною 1 статті 164 Кодексу України про адміністративні правопорушення (порушення порядку провадження господарської діяльності), в якій суд прийшов до висновку про можливість накладення адміністративного стягнення нижче нижчої межі, якщо передбачене законом стягнення є явно несправедливим. Зокрема, відповідно до змісту постанови правопорушення, передбачене частиною 1 статті 164 Кодексу України про адміністративні правопорушення [6], вчинила пенсіонерка 1944 року народження, яка отримує пенсію менше 1500 грн., у зв'язку з чим суд вважав передбачене цією нормою покарання у вигляді штрафу в розмірі від 17000 до 34000 грн. явно несправедливим. Обґрунтовуючи свою позицію суд застосував статті 1,8,129 Конституції України, рішення Конституційного Суду України №15-рп/2004 від 02.11.2004 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) [8] та згадав слова Аристотеля та позицію суддів Верховного суду США, висловлену в окремій думці по справі «Petrella v. Metrogoldwyn-Mayer, Inc., et al.» [11].

Обраний суддею у цій справі підхід до вирішення справи заснований на засадах антиформалістської революції в Європі, результатом якої стало визнання нової «творчої» та активної ролі судді у правозастосуванні та абсолютного заперечення ролі судді як «вуст закону». Цей процес був прискорений закладенням принципу верховенства права в основу сучасного судочинства [13;с.51]. Разом з цим, здійснення судом такої правотворчості, може породити свавілля суду, оскільки її підґрунтям є такі абстрактні категорії як верховенство права, справедливість, добро, природне право, мораль, традиції - розуміння яких залежить від індивідуальних особливостей судді. Отже виникає ризик суддівського свавілля, що призведе до розбалансування державної влади в Україні та дискредитація суду, як влади. Існуючі в чинних процесуальних кодексах в межах процесуального або конституційного контролю запобіжники свавільності суду при здійсненні судової правотворчості є недостатніми, оскільки для їх реалізації потрібний час. А тому необхідно розробити уніфікований алгоритм здійснення судової правотворчості.

Список літератури:

1. Конституція України від 28.06.1996//Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 30. С. 141. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show>
2. Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод від 04.11.1950// Юридичний вісник України, 2004, 12, №49. - Режим доступу http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/995_004;
3. Закон України “Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів” від 03.10.2017, №2147-VIII//Відомості Верховної Ради України. 2017. N 48 (01. 12.2017). - 436 с. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2147-19>

4. Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23.02.2006, №3477-IV//Відомості Верховної Ради України. 2006. N 30 (28.07.2006). - 260 с. – Режим доступу: search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/info/T063477.html

5. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005, №2747-IV (у редакції Закону №2147-VIII від 03.10.2017). //Офіційний вісник України, 2005, N32 (26.08.2005), С.1918 – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

6. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984, №8073-X. //Відомості Верховної Ради УРСР, 1984, додаток до N 51, С.1122 — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>;

7. Рішення Конституційного Суду України від 02.11.2014, справа №1-33/2004 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання)// Вісник Конституційного Суду України. – 2004. - №5. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04>;

8. Рішення Конституційного Суду України від 01.06.2016, № 2-рп/2016 "У справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення третього речення частини першої статті 13 Закону України "Про психіатричну допомогу" (справа про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу)"//Офіційний вісник України, 2016, N 48 (29.06.2016), с.1724.

9. Доповідь Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) «Верховенство права» від 04.04.2011 року, №512/2009, яка схвалена Венеціанською Комісією на 86 пленарному засіданні (Венеція, 25-26 березня 2011 року).//Право України, 2011, №10, ст.168-184.

10. Постанову Попаснянського районного суду Луганської області від 05.04.2017, у справі №423/369/17- Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/65910303>

11. Загальна теорія права. Підручник. За загальною редакцією доктора юридичних наук, професора М.І. Козюбри. – К.: Ваїте. – 2015. – 391 с.

12. Шевчук С.В. Судова правотворчість: світовий досвід і перспективи в Україні. К.: Реферат. – 2007. – 627 с.

Білокурська О. В.

к.ю.н., доцент кафедри публічного права Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ЯК ФАКТОР РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО ВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Проблема забезпечення прав і свобод людини та громадянина завжди займала провідне місце в юридичній науці та практиці. Її дослідженню та теоретичному обґрунтуванню присвячені численні праці вчених-науковців. Разом з тим, багатоаспектність та вагомість даної проблематики виокремлюють нові сторони її дослідження, які потребують розгляду та вивчення. В умовах застосування ліберальної (західної) концепції прав і

свобод людини зазнали значних змін правове закріплення та сутність прав і свобод людини, система конституційних гарантій основних прав і свобод громадян. Разом з тим, з огляду на появу цілого ряду змістовних наукових досліджень з питань взаємозв'язку держави та особи, які з'явилися останнім часом, зберігає свою новизну питання забезпечення прав і свобод людини у сфері публічного врядування в Україні. «Публічне управління як визначена публічними (суспільними) потребами у сфері взаємодії держави та громадянського суспільства владна, заснована на нормах чинних нормативних актів діяльність суб'єктів публічного управління, а саме органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, може як стримувати, так і сприяти розвитку і зміцненню прав і свобод громадян» [1, с. 86].

Розглядаючи питання забезпечення прав і свобод людини у сфері публічного врядування в Україні доцільно надати роз'яснення дефініції «забезпечення». Така дефініція має досить широке значення і трактується як створення умов для здійснення прав і свобод людини, яке включає такі три елементи (напрями) державної діяльності, як сприяння реалізації прав і свобод людини (шляхом позитивного впливу на формування їх загальносоціальних гарантій); охорону прав і свобод людини (шляхом вжиття заходів, зокрема юридичних, для попередження, профілактики правопорушень); захист прав і свобод людини (відновлення порушеного правомірного стану, притягнення винних осіб до юридичної відповідальності) [2, с. 95; 3, с. 85]. К. Барсуков розглядає поняття «забезпечення» у двох значеннях. По-перше, як діяльність уповноважених державою органів щодо здійснення своїх функцій. По-друге, як результат цієї діяльності, що виражається у фактичній реалізації правових приписів, прав і свобод громадян [4, с.7]. В свою чергу, правове забезпечення – це здійснюване державою за допомоги правових норм, приписів і сукупності засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона, реалізація і розвиток. Відповідно, правове забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління необхідно розуміти як здійснюване державою за допомоги адміністративно-правових норм і сукупності адміністративно-правових засобів упорядкування суспільних відносин з метою юридичного закріплення, охорони, реалізації і розвитку прав і свобод громадян у сфері діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування [1, с. 88].

Проблема забезпечення прав і свобод людини та громадянина державними засобами фундаментально закріплена першочергово в нормативних документах світового співтовариства, зокрема, Загальній декларації прав людини (1948 р.), Міжнародному пакті про громадянські і політичні права (1968 р.), Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права (1968 р.), Хартії основних прав Європейського Союзу (2000 р.) тощо. Якщо вести мову про вітчизняне законодавство, то стаття 3

Конституції України проголошує, що «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність». Мається на увазі, що всі органи державної влади, місцевого самоврядування, посадові особи, всі ланки державного механізму слугують першочерговій цілі – забезпеченню прав і свобод людини. Так, відповідно до п. 2 ст. 116 Кабінет Міністрів України «вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина», відповідно до п. 2 ст. 119 місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують «додержання прав і свобод громадян» [5]. Наявність правового забезпечення дає можливість за допомогою правових норм й інших юридичних засобів впливати на суспільні відносини з метою їхнього упорядкування, розвитку і захисту.

На нашу думку, встановлені Конституцією України положення, що трактують взаємовідносини держави щодо особи, закріплення на конституційному рівні головного обов'язку держави – утвердження і забезпечення прав і свобод людини – є однією із передумов до вдосконалення та розвитку сфери публічного врядування в Україні. Крім того, належна конкретизація конституційного обов'язку держави щодо утвердження та забезпечення прав і свобод людини в законах, що приймаються на основі та у відповідності з Конституцією України, а також в інших нормативно-правових актах, сприятиме більш чіткому регулюванню різноманітних сторін суспільних відносин, формуванню умов, що забезпечують вільний розвиток особистості.

Як наголошує О. Скрипнюк, забезпечення прав і свобод людини засобами публічного управління рівноцінне системному утвердженню правової парадигми, що з необхідністю враховує:

- концептуальне визначення та соціальне визнання найвищої цінності за правами і свободами людини;
- нормативне забезпечення діяльності органів державної влади на основі дотримання первинних щодо законності прав і свобод людини;
- інституційне визнання прав громадськості на активну участь у державному управлінні, зокрема і на мирний супротив нелегітимній владі;
- утвердження якісно нової, орієнтованої на людину правової культури громадян і державних управлінців [6].

Отже, перспективи розвитку публічного врядування в Україні здебільшого залежать від здатності всіх суб'єктів глибоко і всебічно переосмислити існуючу правову практику та забезпечити дотримання прав і свобод людини і громадянина. Необхідність забезпечення прав і свобод людини в сфері публічного врядування в Україні впливає із закріпленого за державою обов'язку по їх забезпеченню у вигляді спеціальної державно-правової діяльності, яка полягає або в створенні необхідних умов для забезпечення виконання прав і свобод людини, або в організації самого процесу їх здійснення особою.

Список літератури:

1. Публічне урядування, права людини і демократія: регіональний зріз євроінтеграції: монографія / [Т.О. Карабін, Я.В. Лазур, М.В. Менджул, Трачук П.А. та ін.]; за заг. ред. М.В. Савчина. – Ужгород: вид-во УжНУ «Говерла», 2015. – 320 с.
2. Конституційно-правові засади становлення української державності / [Тацій В. Я., Тодика Ю. М., Данильян О. Г. та ін. ; за ред. В. Я. Тація, Ю. М. Тодики]. – Харків : Право, 2003. – 328 с.
3. Чуйко З.Д. Конституційно-правовий механізм забезпечення національної безпеки України / З.Д. Чуйко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. – №8. – С. 81 – 89.
4. Барсуков К.В. Адміністративно-правове забезпечення проходження служби працівниками органів внутрішніх справ у складі міжнародних миротворчих підрозділів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / К.В. Барсуков. – К., 2010. – 20 с.
5. Конституція України. [Електронний ресурс]: // <http://www.president.gov.ua/documents/constitution>
6. Скрипнюк О.В. Демократія: Україна і світовий вимір (концепції, моделі та суспільна практика) [Текст] / О.В. Скрипнюк. – К. : Логос, 2006. – 368 с.

Вакарюк Л. В.

к.ю.н., доцент кафедри публічного права Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

МЕХАНІЗМ ЗАХИСТУ ІНФОРМАЦІЙНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ

Формування та розвиток інформаційних засад суспільства передбачає наявність певних передумов, що в сукупності забезпечують його оновлення і розвиток. Однією з базових умов цього процесу виступає юридично визначений захист інформаційних прав і свобод людини і громадянина. На думку професора В.Я. Настюка та В.В. Белєвцевої, зміцнення в Україні цілісного механізму захисту прав і свобод людини, який відповідає сучасним викликам і загрозам інформаційній безпеці, зіштовхується з певними перешкодами, серед яких чинники, що склалися на практиці: проблеми свободи ЗМІ, корпоративний опір незалежній правозахисній діяльності серед носіїв влади, відсутність відповідного рівня правової поінформованості в суспільстві і деструктивне суперництво між суб'єктами правозахисної діяльності, що мають єдину або різну правову природу. Завдання, яке полягає у подоланні такої негативної конкуренції, найбільш складно вирішити, оскільки цього не можна досягти простим велінням [14, с.23].

Правовий механізм захисту інформаційних прав і свобод людини є одним з різновидів загального механізму захисту прав і свобод людини і представлений, в свою чергу, нормативно-правовим та організаційно-правовим механізмами. Нормативно-правова форма виражається через ухвалення нормативно-правових актів чи унесенні таких змін до вже

існуючих нормативно-правових актів, які можуть сприяти здійсненню захисту інформаційних прав людини і громадянина. В свою чергу організаційно-правова форма набуває вираження через діяльність державних органів, які приймають участь у процесі захисту інформаційних прав людини і громадянина на території України [16, с.101].

Як відзначає О. Кохановська, «особливостями нормативно-правового механізму захисту інформаційних прав людини як правового явища є унікальність інформаційної сфери, в якій реалізується цей механізм, а також предметів (об'єктів), з приводу яких, виникають відповідні правовідносини (інформація та її носії)» [13, с.38]. Також до особливостей нормативно-правового механізму захисту інформаційних прав і свобод людини відносять «принципи свободи самовираження та ідеологічного різноманіття, які виступають як правова основа вільного інформаційного обміну, можливість встановлення обмежень інформаційних прав, лише у випадках загрози правовим цінностям, посягання на які у сфері інформаційного обміну вважається за вираз нетерпимості» [14, с.22].

Я.М. Собків, досліджуючи організаційно-правовий механізм захисту інформаційних прав і свобод людини і громадянина в Україні, дійшов до висновку, що «організаційна структура механізму захисту інформаційних прав і свобод людини і громадянина в Україні є досить складною та розгалуженою. До неї входять різноманітні органи, як колегіальні, так і одноособові... Держава різними засобами забезпечує дотримання та захист інформаційних прав людини, зокрема шляхом діяльності численних органів державної влади та місцевого самоврядування [16, с.101]. Важливою також є роль законодавчого органу влади в механізмі захисту інформаційних прав, зокрема шляхом прийняття відповідних законів і підзаконних актів. Тут влучно згадати цінний досвід Ірландії у прийнятті так званих «законів термінової дії», якій варто було б врахувати і нашій державі. Так, у Конституції Ірландії передбачено прийняття законів термінової дії. Суть такого прийняття в тому, що, зазвичай, Президент підписує та промульговує закон через 5 та не пізніше 7 днів із моменту представлення йому Прем'єр-міністром; в окремих випадках підписання відбувається швидше» [11, с.785-816]. Потреба у прийнятті законів термінової дії цінна у зв'язку з появами нових інформаційних загроз, від яких законодавство ще не розроблене. Без таких законів суди не мають можливість захистити інформаційні права і свободи людини [15, с.78]. Цінність такого підходу у тому, що вони миттєво забезпечують суди законом для захисту прав і свобод людини, особливо в інформаційній сфері: розвиток інформаційної сфери суттєво випереджає розвиток правової сфери; інформаційні права людини залишаються незахищеними із-за відсутності відповідного закону. Подібна практика використання законів швидкої дії спостерігається також у Франції [9], в Іспанії [10] та інших країнах ЄС.

Окремо хотілося б зупинитись на питанні судового захисту інформаційних прав людини, яке є надзвичайно актуальним в силу свого суспільно-правового значення та публічно-правової природи. Зокрема, право кожного на судовий захист закріплене як в положеннях національного, так і міжнародного законодавства. У ст. 8 Загальної декларації прав людини зазначається, що кожна людина має право на ефективне поновлення у правах компетентними національними судами в разі порушення її основних прав, наданих їй конституцією або законом [2]. Стаття 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод передбачає право на справедливий суд, відповідно до якого кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення [3]. Практично аналогічне положення міститься й у ст. 14 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, який зобов'язує державу забезпечити будь-якій особі, права і свободи якої порушені, ефективний засіб правового захисту, навіть якщо це порушення було скоєне особами, які діяли в офіційній якості, існує можливість оскарження в суді рішень та діянь будь-яких державних органів, в тому числі самих судів [5].

Статтею 55 Конституції України встановлено, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Відповідно до ст. 7 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. кожному гарантується захист його прав, свобод та інтересів у розумні строки незалежним, безстороннім і справедливим судом, утвореним законом. Згідно ст. 8 цього ж закону ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в суді, до юрисдикції якого вона віднесена процесуальним законом [7]. В свою чергу Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням ТОВ «Торговий Дім «Кампус Коттон клуб» щодо офіційного тлумачення положення ч. 2 ст. 124 Конституції України від 09 липня 2002 року було визначено, що поширення юрисдикції судів на всі правовідносини, що виникають у державі, в аспекті конституційного звернення необхідно розуміти так, що право особи (громадянина України, іноземця, особи без громадянства, юридичної особи) на звернення до суду за вирішенням спору не може бути обмежене законом чи іншими нормативно-правовими актами. Встановлення законом або договором досудового врегулювання спору не є підставою обмеження юрисдикції судів і права на судовий захист [6]. Крім того, Законом України № 832-XIV від 06.07.1999 року [8] ратифіковано Конвенцію про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються

довкілля (Орхуська конвенція), статтею 1 якої передбачено, що з метою сприяння захисту права кожної людини нинішнього і прийдешніх поколінь жити в навколишньому середовищі, сприятливому для її здоров'я та добробуту, кожна зі Сторін гарантує права на доступ до інформації, на участь громадськості в процесі прийняття рішень і на доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища, відповідно до положень цієї Конвенції [4].

Особливу увагу в контексті судового захисту інформаційних прав людини слід приділити прецедентним рішенням Європейського суду з прав людини, що безпосередньо вказують на право кожного на судовий захист своїх прав. Адже основним в практиці ЄСПЛ, як зауважує З.П. Бортновська, є те, що «вся його судова практика побудована на філософсько-методологічних підходах природного права. Саме наявність прецедентів Європейського суду з прав людини відносно питань забезпечення інформаційних прав сприяє дієвому механізму реалізації даного виду прав державою та захищеності його в судах України. Уся діяльність Європейського суду з прав людини переслідує мету втілення в життя принципу верховенства права, яким і послуговується саме правосуддя, а не законсуддя» [12, с.208]. Судовий захист інформації та інформаційних прав після прийняття у 1950 році Європейської Конвенції з прав людини і основоположних свобод почав провадитись на підставі ст. 10 Конвенції. В ній зазначається, що «Кожен має право на свободу вираження поглядів, яке включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів» [3]. Таким чином, ст. 10 Європейської конвенції згідно прецедентної практики суду, стосується не лише права на свободу вираження поглядів, але й захищає право кожного на доступ до інформації та її видів. Статистика Європейського суду з прав людини за 2015-2017 роки щодо позовів проти України відносно порушень нею ст. 10, говорить про те, що: за 2015 рік було винесено одне судове рішення, а за 2016 рік не було жодного судового рішення проти України, щоб стосувалось б порушення нею ст. 10 Конвенції з 51 розглянутого [17].

Не викликає заперечень той факт, що українське суспільство в сучасних умовах є інформаційним, тому кількість, якість та межа використання інформації стають чинниками, які визначають рівень розвитку держави та істотно впливають на її статус у світовому інформаційному просторі. Однією з ключових засад сучасного інформаційного суспільства є принципова зміна пріоритетів на користь людини, її прав і свобод, що знаменує становлення демократичної концепції захисту інформаційних прав і свобод людини. Свобода думки, слова, масової інформації, право на доступ до інформації органів влади тощо гарантують не тільки певні можливості громадян: мати переконання і не піддаватися у зв'язку з цим дискримінації, висловлювати свої думки та робити їх

відомими, відстоювати свої ідеї та впливати на їх облік владою, а й врешті-решт, контролювати владу через оцінку врахування даних ідей.

Список літератури:

1. Конституція України: від 28.06.1996. із змін. [Електронний ресурс] / Веб-сайт Верховної Ради України. - 2017. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Загальна декларація прав людини (рос/укр) [Електронний ресурс] // ООН. – 1948. – Режим доступу до ресурсу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_015.
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [Електронний ресурс] // Рада Європи. – 1950. – Режим доступу до ресурсу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
4. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до [...] [Електронний ресурс] // ООН. – 1998. – Режим доступу до ресурсу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_015.
5. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права [Електронний ресурс] // ООН. – 1966. – Режим доступу до ресурсу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Товариства [...] [Електронний ресурс] // Конституційний Суд України. – 2002. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-02>.
7. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – 2010. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>.
8. Закон України Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громад. [...] [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – 1999. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/832>.
9. Франція. Конституція (1958). Constitution française du 4 octobre 1958 après la révision de juillet 2008. Impression : Journaux officiels Imprimé en France. Dépôt légal : 4 trimestre 2008. – 56 p. – (La documentation Française). – Ст.38.
10. Іспанія. Конституція (1978). Constitución española. Con el Nuevo texto del artículo 135 (boe del 27 de SEPTIEMBRE de 2011) Edición preparada por LUIS LÓPEZ GUERRA. Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III Madrid. – Madrid : tecnos, 2011. – 172 p. – Ст.82.
11. Ірландія. Конституція (1937). Конституции государств Европы : в 3 т. Т. 1 / [под общ. ред. и со вступ. статьей директора Инст-та зак-ва и сравн. правоведения при Правительстве РФ Л.А. Окунькова]. – М. : НОРМА, 2001. – С. 785–816. – Ст. 25, п. 1,2.1.; 3.
12. Бортновська З. Справи з питань оподаткування: межі застосування ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод / З. Бортновська // Практика ЄСПЛ. Рішення. Коментарі. – 2002. - №2. – С. 206-210.
13. Кохановська О. Інформація та захист інформаційних прав в умовах інформаційного суспільства /О. Кохановська// Українське комерційне право, №8, 2007. – С.28-38.
14. Настюк В.Я., Белєвцева В.В. Правовий захист інформаційних прав і свобод людини в Україні: проблеми та перспективи /В.Я. Настюк, В.В. Белєвцева// Інформація і право. - №2 (14)/2015. – С. 20-25.

15. Полетило К.С. Інформаційні права і свободи людини та їх судовий захист в конституційних нормах Ірландії /К.С. Полетило// Часопис Академії адвокатури України. - №22(1,2014). – С.77-81.

16. Собків Я.М. Організаційна структура механізму захисту інформаційних прав і свобод людини і громадянина в Україні /Я.М. Собків// Науковий вісник Ужг. нац. ун-у, 2014. – Серія Право. – Вип.29. Част.2. Том 2. – С.99-104.

17. Violations by Article and respondent State 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_2016.pdf.

Остафійчук Л. А.

к.ю.н., доцент кафедри правосуддя
Чернівецького національного
університету імені Юрія Федьковича

*ДЖЕРЕЛА ПРАВА ЯКІ ЗАСТОСОВУЮТЬСЯ СУДОМ: НОВЕЛА
АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА*

У новій редакції Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), стаття, яка називалася «Законність» і розкривала зміст однойменного принципу адміністративного судочинства, отримала назву «Джерела права, які застосовуються судом». За винятком декількох доповнених положень, попередній текст цього принципу, повністю відтворений у ст. 7 КАС України.

Перелік конституційних засад (принципів) здійснення правосуддя схожий із переліками засад (принципів) адміністративного, господарського, кримінального і цивільного судочинства. Але, між ними є відмінності не лише в їх кількості, але й в змісті аналогічних норм процесуальних кодексів.

Для порівняння ситуації, що склалася у процесуальному законодавстві України, слід зауважити, що до Кримінального процесуального кодексу України змін та доповнень не вносилося і цей Кодекс залишився вірним традиціям, де ст. 8 присвячена принципу верховенства права, а ст. 9 – законності. У Цивільному процесуальному кодексі України (далі – ЦПК України) та Господарському процесуальному кодексі України (далі – ГПК України) колишній принцип законності цілком обґрунтовано був поглинутий принципом верховенства права, що відображено у назвах відповідних статей: «Верховенство права та законодавство, відповідно до якого суд вирішує справи» (ст. 10 ЦПК України) і «Верховенство права та джерела права, що застосовуються судом» (ст. 11 ГПК України). Незважаючи на назви статей нових редакцій ЦПК України, ГПК України, до основних засад цивільного (п. 1 ч. 3 ст. 2) і господарського (п. 1 ч. 3 ст. 2) судочинства віднесено «верховенство права», як і до адміністративного (п. 1 ч. 3 ст. 2 КАС України), без будь-яких модифікацій чи уточнень назви основної засади судочинства. І це правильно, адже дотримання законності є лише однією із складових принципу верховенства права при здійсненні правосуддя.

У Конституції України верховенство права закріплено в ч. 1 ст. 8 як загальноправовий принцип, що визнається і діє в державі. У рішенні Конституційного Суду України від 02.11.2004 р. йому вперше надано характеристику як втілення справедливості, а не як сукупності правил поведінки, відтворених у законах чи інших нормативно-правових актах [11]. Принцип верховенства права при здійсненні правосуддя донедавна був відсутній у нормах Конституції України. До набрання чинності Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 02.06.2016 р. № 1401-VIII, у ч. 1 ст. 129 Основного Закону була закладена формула «влада-підпорядкування» суддів з нормами законодавства: «Судді при здійсненні судочинства незалежні і підкоряються тільки закону» [7]. В цьому не було нічого дивного. Як зауважив суддя Тернопільського окружного адміністративного суду А. Жук, вся правова система в нас раніше будувалася за принципом законності, згідно з яким існує окрема виписана норма права, і слід чітко її дотримуватися [13].

Нині, зазначене положення у ч.1 ст. 129 Конституції України викладене у такій формі: «Суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним та керується верховенством права» [7], а не підкоряючись закону. Адже, «у будь-якому випадку принцип верховенства права не може бути ототожнений з принципом верховенства нормативно-правових актів держави (законів)», зауважує С. Шевчук [15, с. 300]. Тому що «відмінність між ними пов'язана з розбіжністю у розумінні права і закону. Принцип верховенства закону є більш конкретним. Панування закону означає насамперед верховенство правового закону, бо не кожний закон є саме таким. Відповідність змісту закону праву є ще однією ознакою принципу верховенства права, важливим показником правової держави», – зазначає відомий теоретик права П.М.Рабінович [10, с. 342].

Верховенство права при здійсненні правосуддя полягає у дотриманні букви закону з урахуванням тексту та духу конституції, з метою забезпечення справедливості, розумності, необхідності, пропорційності, рівності, правової визначеності, належної обачності (тому що закон не є сталою субстанцією, а є живим механізмом, який змінюється з часом). Кожен закон має бути продовженням конституційного закріплення змісту фундаментальних прав і основних свобод людини. Але наявність у суспільстві законів, у тому числі і Основного закону, ще не свідчить про існування в цьому суспільстві законності. Крім цього, «є звичаєве право, є моральні норми, які також можна віднести до джерел права» [13]. Є судова практика Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ). Відповідно до статей 17 та 18 Закону України від 23.02.2006 р. № 3477-IV «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» суди застосовують при розгляді справ Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод та практику ЄСПЛ як джерело права [4].

Що слід розуміти під поняттям джерел права, які застосовуються судом в адміністративному судочинстві?

У відповідності з ч. 1 ст. 7 КАС України суд вирішує справи відповідно до Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Міжнародні договори, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, мають перевагу над законами України (ч. 5 ст. 7 КАС України). Якщо міжнародним договором встановлені інші правила, ніж ті, що встановлені законом, то застосовуються правила міжнародного договору України. Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України (ст. 9 Конституції України). У разі невідповідності правового акта Конституції України, закону України, міжнародному договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, або іншому правовому акту суд застосовує правовий акт, який має вищу юридичну силу, або положення відповідного міжнародного договору України (ч. 3 ст. 7 КАС України). Якщо суд доходить висновку, що закон чи інший правовий акт суперечить Конституції України, суд не застосовує такий закон чи інший правовий акт, а застосовує норми Конституції України як норми прямої дії. У такому випадку суд після винесення рішення у справі звертається до Верховного Суду для вирішення питання стосовно внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності закону чи іншого правового акта, що віднесено до юрисдикції Конституційного Суду України (ч. 4 ст. 7 КАС України). Це означає, що Конституція України має найвищу юридичну силу (ч. 2 ст. 8 Конституції України), її норми є нормами прямої дії, мають пріоритет над законами та міжнародними договорами.

Крім Конституції України, міжнародних договорів України та чинного законодавства, суд застосовує інші правові акти, прийняті відповідним органом на підставі, у межах повноважень та у спосіб, визначені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 7 КАС України). Підзаконні акти, застосовувані судом, не можуть суперечити Конституції України та чинному законодавству. При застосуванні норм права суд виходить з того, що вони прийняті на підставі у спосіб та у межах повноважень відповідними органами (суб'єктами владних повноважень).

Отже, положеннями п.п.1-5 ст. 7 КАС України відтворений принцип ієрархічності нормативно-правових актів, відповідно до якого вищою юридичною силою наділена Конституція України, далі йдуть конституційні закони, чинне законодавство, підзаконні нормативно-правові акти. Міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства і мають пріоритет перед іншими нормативними актами.

У разі відсутності закону, що регулює відповідні правовідносини, суд застосовує закон, що регулює подібні правовідносини (аналогія закону), а за відсутності такого закону суд виходить із конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права) (ч. 6 ст. 7 КАС України). Відсутність закону означає як відсутність відповідного правового акта, так і його неповноту, відсутність у ньому положень, які б урегулювали спірні правовідносини.

Аналізуючи наукові підходи до розуміння джерел права, що склалися в юридичній науці, В.В.Ільков наводить позиції вчених В.Б. Авер'янова, С.Г. Стеценка, Ю.П. Битяка, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, Т.О. Коломоець та А.В. Константного, які під джерелами адміністративного права розуміють конкретні форми зовнішнього виразу норм адміністративного права, через які відбувається владно-регулюючий вплив на адміністративно-правові відносини. Цей загально визнаний науковий підхід до поняття джерела адміністративного права В.В. Ільков переносить на поняття джерела права в адміністративному судочинстві з погляду юридичного позитивізму, так як у вітчизняній правовій доктрині джерелом права офіційно визнається нормативно-правовий акт [5, с. 62]. З огляду на проведене дослідження, вчений дає авторське визначення джерела права в адміністративному судочинстві як зовнішній спосіб вираження права, в якому закріплено процесуальні правила поведінки суб'єктів адміністративного судочинства, що мають загальнообов'язковий характер, формальну визначеність, спрямовані на реалізацію норм матеріального права та регулювання адміністративно-процесуальних відносин, пов'язаних з адміністративним судочинством [5, с. 64].

Враховуючи, що суд є обов'язковим суб'єктом адміністративного судочинства, вказане авторське визначення джерела права в адміністративному судочинстві має право на існування в його загальному (широкому) розумінні. Але, зауважуємо, що сучасна редакція ст. 7 КАС України поняття джерела права адресує винятково для застосування судом. Такі законодавчі зміни потребують переосмислення поняття, адже, незважаючи на значне скорочення суб'єктів застосування цієї норми в адміністративному судочинстві (винятково суд), в цьому якраз і полягає розширення тлумачення і розуміння поняття «джерела права» для його застосування судом при здійсненні адміністративного судочинства.

В той же час, будь-які спроби тлумачення і розуміння поняття «джерела права» для суб'єкта владних повноважень наразі прямо заборонені КАС України. Аналогія закону та аналогія права не застосовується для визначення підстав, меж повноважень та способу дій органів державної влади та місцевого самоврядування (ч. 6 ст. 7 КАС України). Чому законодавець заборонив суб'єктам владних повноважень застосовувати в адміністративному судочинстві інститути аналогії закону й аналогії права для подолання прогалин у правовому регулюванні ?

Відповідь очевидна – Конституцією України проголошено, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (ст.6). А суд адміністративної юрисдикції у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень перевіряє, чи прийняті (вчинені) вони на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України і т.д.(ч. 2 ст. 2 КАС України).

Отже для суб'єкта владних повноважень в адміністративному судочинстві поняття «джерело права» застосовуватиметься винятково у вузькому розумінні – як «спосіб закріплення та існування норм права у позитивних приписах, як зовнішня форма втілення права, що надає йому характер офіційних правових норм»[1, с. 44]. А для судді адміністративного суду поняття «джерело права» застосовуватиметься у його «широкому» аспекті – як причини і закономірності, що обумовлюють виникнення і зміст права» [1, с. 44].

Правову дефініцію «джерело права» Т.А. Васильєва та О.А. Іванюк також розглядають в двох аспектах: як причину, що обумовлює правове явище, і певний документ, що включає правову норму. При використанні значення слова «джерело», власне правову дефініцію «джерело права» можна розуміти «і як причину виникнення того чи іншого правового явища, і як певний документ, правовий акт, який містить норми права або санкціонує застосування неписаних норм права»[2].

До неписаних норм права німецькі вчені пропонують зараховувати загальні конституційні принципи, принципи адміністративного права, судовирішення, судову практику та звичаї [16, с. 32-34]. Така позиція повністю відповідає положенням ст. 20 і 20а Основного Закону Федеративної Республіки Німеччина. Зокрема, «законодавство пов'язано конституційним ладом, виконавча влада і правосуддя – законом і правом» (ст. 20 (3)), «держава, усвідомлюючи відповідальність за майбутні покоління, здійснює охорону природних основ життя в рамках конституційного ладу та у відповідності із законом і правом за допомогою виконавчої влади і правосуддя» [8, с. 587]. Отже, згідно із Конституцією Німеччини, суди можуть приймати рішення на основі як закону, так і права, а джерела права Німеччини не обмежуються законом, суддя може обґрунтувати прийняте рішення правовими нормами, які знаходяться в інших джерелах, що визначаються правом.

Такий підхід вирішує проблему, що виникає при правозастосуванні судом, і надає можливість обирати, що покласти в основу судового рішення – закон, звичай, судовий прецедент, правову доктрину, і не важливо чи визнані вони державою або ні. Така позиція підтверджується ст. 38 Статуту Міжнародного Суду Організації Об'єднаних Націй, яка зобов'язує Суд вирішувати передані йому спори на підставі міжнародного права й застосовувати: а) міжнародні конвенції як загальні, так і спеціальні, що

встановлюють правила, точно визнані державами, що сперечаються; b) міжнародний звичай як доказ загальної практики, визнаної в якості правової норми; c) загальні принципи права, визнані цивілізованими націями; d) із застереженням, зазначеним в статті 59, судові рішення і доктрини найбільш кваліфікованих фахівців з публічного права різних націй як допоміжний засіб для визначення правових норм [12].

Очевидно, що новий зміст поняття джерел права, які можуть бути застосовані адміністративним судом, полягає не лише у застосуванні нормативно-правових актів при прийнятті судового рішення, але й обґрунтування підстав його прийняття правовими нормами, які знаходяться в інших джерелах, що визначені правом. Застосовуючи джерела права, суддя адміністративного суду вправі назвати конкретне джерело права (Конституція, міжнародний договір, закон, принцип(и) права, адміністративно-правовий акт, адміністративний договір, акт органу державного управління, правовий звичай, правові позиції, судовий прецедент, рішення ЄСПЛ, адміністративно-правові концепції і правові доктрини) і вивести зміст правової норми не залежно від визнання її державою. Використання поняття «джерела права» в КАС України в такому значенні відповідатиме реаліям та вимогам сучасної правової дійсності.

Список літератури:

1. Байтин М. И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). Изд. 2-е, доп. – М.: ООО ИД «Право и государство», 2005. – 544 с.

2. Васильева Т.А. Понятие и значение источника права [Текст] / Т.А. Васильева // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. Сер. «Юриспруденция»: Научно-практический журнал. Вып. 2 (73) – Тольятти : Изд-во ВУиТ, 2010 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiM4JWpsNPZAhVBZCwKHUKYC4gQFggpMAA&url=https%3A%2F%2Fcyberleninka.ru%2Farticle%2Fn%2Fponyatie-i-znachenie-istochnika-prava.pdf&usg=AOvVaw1Wl7LPflkDb3JYJa1MVfkU>

3. Господарський процесуальний кодекс України від 06.11.1991 р. № 1798-ХІІ // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1798-12>

4. Закон України від 23.02.2006 р. № 3477-ІV «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/3477-15>

5. Ільков В.В. Джерела права в адміністративному судочинстві: теоретико-правова характеристика / В.В. Ільков // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. – 2016. - № 24. – С. 62-64.

6. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-ІV // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

7. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/paran4761#n4761>

8. Конституции государств Европы : В 3 т. Т 1 / Под общей ред. Л.А. Окунькова. – М. : Изд. НОРМА, 2001. – 824 с.
9. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. № 4651-VI // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>
10. Рабінович П.М. Верховенство права // Юридична енциклопедія. В 6 томах. – А-Г. – К., 1998. – 672 с.
11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2.11.2004 р. [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2004. - № 45. – Ст. 2975
12. Статут Організації Об'єднаних Націй і Статут Міжнародного Суду від 26.06.1945 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу :http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_010/para0544#o544
13. Суддя Андрій Жук: Зміни в адміністративному судочинстві захищатимуть громадян від протиправних дій з боку органів державної влади // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://censor.net.ua/r3053088>
14. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 р. № 1618-IV // [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>
15. Шевчук С. Судова правотворчість: світовий досвід і перспективи в Україні. – К.: Реферат, 2007. – 640 с.
16. Detterbeck S. Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht / S. Detterbeck. – 4. Auflage. – München: Verlag C. H. Beck, 2006. – 612s.

Чорна В. Г.

к.ю.н., доцент, доцент кафедри адміністративного права і процесу Національної академії внутрішніх справ

ВИДИ ПРАВОВИХ ОБМЕЖЕНЬ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ

Правові обмеження – це визначені нормативно-правовими актами індивідуальні (суб'єктні) та конкретні заходи адміністративно-правового характеру, які застосовуються шляхом вчинення відповідних дій уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації, які направлені на координацію поведінки та дій суб'єкта-адресата в відповідні межі, рамки, правила, що продиктовано родом її діяльності, правовим статусом.

Залежно від сфери регулювання нормативно-правового акту, предмету правового обмеження, суб'єкту який застосовує обмеження та суб'єкту щодо якого застосовують обмеження, платності застосування обмеження в науці адміністративного права прийнято виділяти декілька видів правових обмежень. Розкриємо зміст деяких з них.

В.К. Колпаков виділяє обмеження, що застосовуються до державних службовців у зв'язку з державною службою. Так, адміністративіст виділяє два види обмежень. По-перше, це обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу. Відповідно до них не можуть бути обраними або призначеними на посаду в державному органі та його апараті особи, які: визнані у встановленому порядку недієздатними; мають судимість, що є несумісною із зайняттям посади; у разі прийняття на службу будуть безпосередньо підпорядковані або підлеглі особам, які є їх близькими родичами чи свояками. Крім зазначених, законами України можуть бути встановлені й інші обмеження щодо прийняття на державну службу.

По-друге, обмеження, пов'язані з проходженням служби. До них належать: обмеження загального порядку; заборона на здійснення дій, що є корупційними; спеціальні, з метою запобігання корупції, обмеження щодо державних службовців та інших осіб, уповноважених виконувати функції держави [1, с.147-148].

Також науковець вказує на обмеження правоздатності особи, яка полягає в тому, що в результаті дії адміністративно-правових норм відбувається: 1) звуження кола прав. У даному випадку конкретний громадянин повністю або частково позбавляється деяких прав, наданих йому особисто; 2) покладання на громадян додаткових обов'язків. У цьому випадку на громадянина, поза його волею, в адміністративному порядку органом управління покладаються додаткові обов'язки. Такі обов'язки можуть бути персоніфікованими, тобто зверненими до конкретної особи, обов'язок відбувати таке адміністративне стягнення, як виправні роботи. Можуть мати загальний характер, наприклад, обов'язок додержуватися певних правил при перебуванні в районах епідемій, епізоотій, екологічних катастроф; обов'язок додержуватися режимних вимог при роботі з літературою обмеженого використання тощо.

У будь-якому разі обмеження правоздатності має винятково тимчасовий характер і може бути зумовлено лише однією з двох обставин. По-перше, виникнення особливих умов здійснення державного управління (стихійні лиха, епідемії, епізоотії, умови цивільної оборони), коли на громадян в адміністративно-правовому порядку покладаються додаткові обов'язки і коли немає можливості реалізувати певні права, передбачені нормами адміністративного права. По-друге, вчинення конкретним громадянином правопорушення, у зв'язку з чим на нього або покладаються додаткові обов'язки або він позбавляється окремих прав. Громадянин, притягнений до адміністративної відповідальності, зобов'язаний виконати рішення компетентного державного органу про застосування до нього санкції, наприклад, сплатити штраф [1, с.152].

О.В. Кузьменко в «Курсі адміністративного процесу» звертає увагу на обмеження щодо віку суб'єкта, який має право подавати скарги до публічної адміністрації чи її посадових осіб (напр., в інтересах

неповнолітніх осіб скарги подаються їх законними представниками) [2, с.131], обмеження доступу громадянина до відповідної інформації при розгляді скарги [2, с.134], а також обмеження, пов'язані з корупцією [2, с.138].

А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко та Р.С. Мельник вказують на процесуальним законом передбачено обмеження щодо осіб, які можуть бути свідками у адміністративному процесі. Такі обмеження закріплені з метою запобігання: 1) отримання викривленої чи сумнівної інформації; 2) порушення етичних норм; 3) порушення норм моралі; 4) порушення правових норм [3, с.202].

Важливо пам'ятати, що процесуальним законом (ст. 57 КАС України) передбачені обмеження щодо осіб, які можуть бути представниками у адміністративному процесі. Так, не можуть бути представниками в суді особи, які беруть участь у справі як секретар судового засідання, експерт, спеціаліст, перекладач та свідок. Судді, прокурори, слідчі не можуть бути представниками в суді, крім випадків, коли вони діють як представники відповідних органів, що є стороною або третьою особою у справі, чи як законні представники сторони чи третьої особи [3, с.216-217].

С.Г. Стеценко виділяє три групи обмежень відповідно до стадій проходження державної служби.

1. Обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу полягають у тому, що не можуть бути обраними або призначеними на посаду в державному органі та його апараті особи, які: визнані в установленому порядку недієздатними; мають судимість, що є несумісною із зайняттям посади; у разі прийняття на службу будуть безпосередньо підпорядковані або підлеглі особам, які є їхніми близькими родичами чи свояками; в інших випадках, установлених законами України.

2. Обмеження, пов'язані з просуванням по службі, полягають у тому, що державні службовці не мають права: а) сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності, а так само в отриманні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів чи пільг із метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг; б) займатися підприємницькою діяльністю безпосередньо або через посередників чи підставних осіб, бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, в якому вона працює, а також виконувати роботу на умовах сумісництва (крім наукової, викладацької, творчої діяльності, а також медичної практики); в) входити самостійно (крім випадків, коли державний службовець здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі, та представляє інтереси держави в раді товариства (спостережній раді) або ревізійній комісії господарського товариства), через представника або підставних осіб до складу правління чи інших виконавчих органів підприємств, кредитно-фінансових установ,

господарських товариств тощо, організацій, спілок, об'єднань, кооперативів, що здійснюють підприємницьку діяльність; г) відмовляти фізичним та юридичним особам в інформації, надання якої передбачено правовими актами, умисно затримувати її, надавати недостовірну чи неповну інформацію та ін.

3. Обмеження, пов'язані з припиненням державної служби полягають у тому, що з поданням письмової заяви про відставку державні службовці першої або другої категорії (у разі відмови державним органом або посадовою особою, які призначили державного службовця на цю посаду, у відставці), повинні продовжувати виконання службових обов'язків і мають право на звільнення в порядку, передбаченому Кодексом законів про працю України [4, с.146-148].

Непийвода В., Голленгорст С. виділяють такий вид обмежень як накладення охоронних обмежень та пропонують визначати його як вдалий інструмент для забезпечення цілісності та незмінності нерухомого майна, насамперед земель, що перебуває у приватній власності та має значну природну чи історичну цінність. Важливою перевагою охоронних обмежень є їх гнучкість та можливість застосування до широкого кола ситуацій. Тому цей досвід заслуговує на детальний аналіз і практичне втілення в Україні. Поняття "охоронні обмеження" (conservation easements, conservation restrictions, restrictive covenants) охоплює широке коло близьких за своєю суттю обмежень у галузі землекористування, накладених з метою охорони. Обмеження, спрямовані на збереження фасадів і оточення історичних об'єктів та земель, називаються історичними охоронними обмеженнями. Коли об'єктом охорони виступають сільськогосподарські операції, обмеження мають назву сільськогосподарських. Коли ж ресурси, що підлягають захисту, пов'язані здебільшого із мальовничістю чи незайманістю земель, то охоронні обмеження називаються, відповідно, ландшафтними чи цілиніми. Вичерпного переліку об'єктів, до яких може застосовуватися цей захід охорони, не існує. Будь-яка посілість, що має значну природну чи історичну цінність, може захищатися охоронним обмеженням. Тобто це поширюється на ліси, болота, сільськогосподарські угіддя, осідки зникаючих видів тварин і рослин, пляжі, мальовничі та історичні місця, але не обмежується ними. Скажімо, в цей розряд потрапить ферма, яка належить одній сім'ї упродовж багатьох поколінь, і за планом повинна увійти до складу нового національного парку. Парк чи будинок, споруджений кілька століть тому, який на сьогодні опинився в центрі ділового району мегаполіса. Ділянка землі, що межує з мальовничою річкою – місцем відпочинку тисяч людей тощо [5]. Разом з тим, автори відстоюють точку зору, що повне використання потенціалу охоронних обмежень можливе лише за умови створення законодавчим шляхом сприятливих умов. Відтак впровадження такої практики в Україні стало б

вагомим внеском у створення гнучкої системи правових способів охорони природної та історико-культурної спадщини.

В.С. Четверніков виділяє наступні види обмежень. Досліджуючи правовий статус іноземців виділяє такий вид обмеження як обмеження в пересуванні і виборі місця проживання з метою забезпечення державної безпеки [6, с.107]. Також, науковець, виділяє такий вид обмежень як обмеження, які пов'язані з перебуванням на державній службі. Зміст яких полягає в обмеженні: 1) займатися іншою оплачуваною діяльністю, крім педагогічної, наукової та іншої творчої діяльності; 2) бути депутатом законодавчого органу, законодавчих органів, органів місцевого самоврядування; 3) займатися підприємницькою діяльністю особисто або через довірених осіб; 4) бути членом органу управління комерційної організацією, якщо інше не передбачено законом; 5) бути повіреним чи представником у справі третіх осіб, у державному органі, в якому він перебуває на державній службі або який безпосередньо підпорядкований або безпосередньо підконтрольний йому; 6) використовувати в неслужбових цілях кошти матеріально-технічного, фінансового та інформаційного забезпечення, інше державне майно і службову інформацію; 7) отримувати гонорари за публікації й виступи у ролі державного службовця; 8) отримувати від фізичних та юридичних осіб винагороди (подарунки, грошові винагороди, позики, послуги, оплату розваг, відпочинку, транспортних витрат й інші винагороди), пов'язані з виконанням посадових обов'язків, в тому числі і після виходу на пенсію; 9) приймати нагороди, почесні і спеціальні звання інших держав, міжнародних та іноземних організацій; 10) виїжджати в службові відрядження за кордон за рахунок фізичних і юридичних осіб, за винятком службових відряджень, здійснюваних відповідно до міжнародних договорів; 11) брати участь у страйках; 12) використовувати своє службове становище в інтересах політичних партій, громадських, у тому числі релігійних, об'єднань для пропаганди ставлення до них [6, с.148-150]. До речі, науковець акцентує увагу на необхідності функціонування так званої «кадрової служби», одним з основних завдань якої є безпосередньо здійснення контролю за дотриманням та виконанням зазначених обмежень [6, с.160-161].

Третім видом обмежень, які визначає В.С. Четверніков є *обмеження, які виникають під час виникнення адміністративно-правового режиму надзвичайних ситуацій*, в даному випадку слід звернути увагу на специфічності розвитку подій, що вимагають не тільки правового обмеження прав фізичних і юридичних осіб, а й покладання на них додаткових обов'язків у зв'язку з різко зміненими умовами функціонування публічної адміністрації як в конкретному регіоні, так і в державі в цілому [6, с.204-205].

До даного виду обмеження належить: а) встановлення обмежень на свободу пересування по території, на якій введено надзвичайний стан; б)

введення особливого режиму в'їзду на зазначену територію і виїзду з неї, включаючи встановлення обмежень на в'їзд на зазначену територію і перебування на ній іноземних громадян і осіб без громадянства; в) встановлення обмежень на здійснення окремих видів фінансово-економічної діяльності, включаючи переміщення товарів, послуг і фінансових коштів; г) встановлення особливого порядку продажу, придбання та розподілу продовольства і предметів першої необхідності; д) обмеження проведення зборів, мітингів і демонстрацій, ходів і пікетування, а також інших масових заходів; е) обмеження руху транспортних засобів та здійснення їх огляду; є) обмеження свободи преси та інших засобів масової інформації шляхом введення попередньої цензури із зазначенням умов та порядку її здійснення; ж) обмеження або заборона продажу зброї, боєприпасів, вибухових речовин, спеціальних коштів, отруйних речовин, встановлення особливого режиму обороту лікарських засобів і препаратів, що містять наркотичні засоби, психотропні та сильнодіючі речовини [6, с.207-208].

Четвертим видом обмежень, які виділяє В.С. Четверніков є *обмеження, що виникають у зв'язку з введенням воєнного стану*: 1) обмеження пересування та руху по території на якій встановлено воєнний стан; 2) обмеження вибору місця перебування або місця проживання обмеження проведення зборів, мітингів і демонстрацій, ходів і пікетування, а також інших масових заходів; 3) заборона страйків та інших способів призупинення або припинення діяльності організацій; 4) обмеження руху транспортних засобів та здійснення їх огляду обмеження виїзду громадян за межі території [6, с.218-219].

П'ятим видом обмежень, на які акцентував В.С. Четверніков є *обмеження, пов'язані з притягненням особи до адміністративної відповідальності* - військовослужбовці і призвані на військові збори громадяни, вагітні жінки, жінки, які мають малолітню дитину, інваліди I і II груп, неповнолітніх [6, с.236-237]. До того ж, даний вид обмеження може полягати в тимчасовому обмеженні прав і свобод порушника (наприклад, адміністративний арешт, позбавлення спеціального права) [6, с.383-384].

Список літератури:

1. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2003. - 544 с.

2. Кузьменко О.В. Курс адміністративного процесу: навчальний посібник/ О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 208 с.

3. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України: Навчальний посібник. – Київ: Прецедент, 2007. – 599 с.

4. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: Навчальний посібник. – К.: Атіка, 2007. – 624 с.

5. Непийвода В., Голленгорст С. Охоронні обмеження як ефективний інструмент захисту природної та історичної спадщини: досвід США <http://ekmair.ukma.edu.ua/handle/123456789/2098>

6. Четвериков В.С. Административное право. Серия «Высшее образование». Ростов-на-Дону: Феникс, 2004. – 512 с.

Запотоцька О. В.

к.т.н., докторант Університету
сучасних знань

ДОЗВІЛ ЯК СЕРВІСНИЙ ЗАСІБ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Дозволи – важливий елемент адміністративно-правового регулювання, які забезпечують соціальну свободу та активність людини. Вони набувають юридичного характеру з моменту їх закріплення в уповноважених нормах у вигляді суб'єктивних прав та реалізуються у формі використання, що визначає добровільний характер, їх залежність від бажання суб'єкта, якому належить суб'єктивне право. Дозвіл полягає в наданні особі суб'єктивного юридичного права самостійно приймати рішення щодо реалізації передбачених правовими нормами варіантів власної поведінки [1, с. 496].

У правовій науці та правозастосовній діяльності органів публічної адміністрації існують різні точки зору стосовно підходу щодо детермінації змісту дозвільної системи. Причиною такої ситуації, на думку О.В. Кузьменко, стала «очевидна невідповідність законодавчої концепції дозвільної системи реальним масштабам ліцензійно-дозвільної діяльності органів публічної адміністрації – з одного боку; та наявність нормативно конкретизованого переліку об'єктів регулювання цієї системи, факт існування якого не міг не накласти відбиток на відповідні теоретичні положення – з іншого; усе це дало вченим-адміністративістам привід для розуміння дозвільної системи у двох значеннях – «широкому» та «вузькому» [2, с. 229].

В науці адміністративно права під дозволами прийнято розуміти наступне.

В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко пропонують тлумачити дозволи як юридичний дозвіл чинити за умов, передбачених нормою, ті чи інші дії або утриматися від їх вчинення за своїм бажанням. Та науковці визначають, що дозволи поряд з приписами та заборонами є методом регулювання [3, с.35].

А.Т. Комзюк, Р.С. Миронюк та В.М. Бевзенко визначають поняття дозвіл як закріплену нормою права допустиму можливість здійснення суб'єктами правовідносин певних дій або допустиму можливість утримуватись від їх вчинення; це межі допустимої законом поведінки таких суб'єктів [4, с.85].

У теоретичних дослідженнях дозвільну систему визначають як регламентований правом порядок, що зобов'язує державні та громадські установи, підприємства, а також громадян отримати у відповідних державних органах дозвіл на виготовлення, реалізацію, придбання, перевезення (зберігання й використання) визначених предметів [5], або як сукупність правил, котрі регулюють порядок виготовлення, придбання,

користування, зберігання, реалізації і транспортування таких об'єктів, охорона яких становить особливу турботу держави та спрямована на забезпечення громадської безпеки, на запобігання та припинення можливого використання цих об'єктів із злочинною метою та ін. [6; 7].

Х.П. Ярмакі розглядає дозволи як складовий елемент дозвільної системи, яка у спеціальній літературі розглядається як організаційно-правова діяльність, що здійснюється державою з метою забезпечення своїх економічних і соціально-політичних інтересів, для створення необхідних умов нормальної діяльності державних і громадських організацій, дотримання законності, охорони власності і забезпечення громадської безпеки [8, с. 200].

Таким чином, пропонуємо під дозволом в широкому значенні розуміти *законодавчо надане право власника дозволу діяти на власний розсуд в межах предмета дозволу та реалізовувати свої права та обов'язки в відповідному напрямку.*

Тоді як дозвільна діяльність – *це законодавчо регламентована діяльність уповноваженого суб'єкта публічної адміністрації та їх посадових осіб, яка направлена на надання законодавчої можливості суб'єкту-заявнику отримати право вчинення певних дій та бути учасником правовідносин, які визначені предметом дозволу.*

Вважаємо, що елементами дозвільної системи є: 1) суб'єкт владних повноважень, який законом уповноважений здійснювати дозвільну діяльність та відповідно видавати дозвіл; 2) суб'єкт-заявник, тобто особа, яка звернулася до уповноваженого органу з метою отримання дозволу; 3) предмет дозволу; 4) об'єкт дозволу; 5) правовідносини, що виникають між суб'єктом владних повноважень та суб'єктом-заявником; 6) правозастосовний акт, який визначає порядок та сферу реалізації дозволу.

Водночас Законом України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» визначено, що оператор ринку харчових продуктів та агропродовольчий ринок як суб'єкти господарювання в сфері безпечності та якості харчових продуктів мають право отримати такі дозволи як: експлуатаційний дозвіл з виробництва та/або зберігання харчових продуктів тваринного походження та експлуатаційний дозвіл для потужностей (об'єктів): з переробки неїстівних продуктів тваринного походження; з виробництва, змішування та приготування кормових добавок, преміксів і кормі.

Де, експлуатаційний дозвіл - документ дозвільного характеру, що видається територіальним органом компетентного органу операторові ринку за результатами інспектування його потужності та посвідчує право оператора ринку здійснювати визначену цим Законом діяльність з виробництва та/або зберігання харчових продуктів тваринного походження. Тоді як, експлуатаційний дозвіл для потужностей (об'єктів) – це дозвіл, що видається на потужності, що розташовані за однією адресою

(з деталізацією на рівні виробничої лінії та/або харчових продуктів залежно від виду діяльності оператора ринку) і визначені оператором ринку.

Таким чином, система документів дозвільного характеру виходить за межі отримання лише одних дозволів та включає в себе і інші види дозвільних документів у формі висновків, погоджень. При тому, слід відзначити, що переважна більшість документів дозвільного характеру припадає все ж таки на дозволи: 1) дозвіл на виробництво харчових продуктів; 2) дозвіл на введення в обіг харчових продуктів; 3) дозвіл на ввезення заборонених харчових продуктів тваринного походження; 4) дозвіл на ввезення (пересилання) в Україну та вивезення (пересилання) з України харчових продуктів та інших об'єктів санітарних заходів.

Відзначимо, що згідно з інформацією Державного реєстру потужностей операторів ринку харчових продуктів починаючи з 4 квітня 2016 року до Держпродспоживслужби звернулося та зареєстровано 163 тис. операторів. Також станом на сьогодні видано понад 7,8 тис. експлуатаційних дозволів. Із цієї кількості 6,6 тис. – експлуатаційні дозволи, видані Держветфітослужбою до 2015 року, понад 1,2 тис. – дозволи, видані Держпродспоживслужбою у 2016 і 2017 роках, у тому числі у поточному році видано понад 1,1 тис. експлуатаційних дозволів.

Станом на 01.10.2017 рік управліннями Держпродспоживслужби в Миколаївській області видано 96 експлуатаційних дозволів; у Сумській області – видано 11 експлуатаційних дозволів операторам потужностей, що провадять діяльність з виробництва та/або зберігання харчових продуктів тваринного походження. За результатами перевірок було прийнято 6 рішень щодо відмов у видачі експлуатаційних дозволів, на підставі невідповідностей виявлених в ході інспектувань потужностей, необхідних для видачі документів дозвільного характеру.

Таким чином, дозвіл як сервісний засіб публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчових продуктів – це надане уповноваженою посадовою особою територіальних органів центрального органу виконавчої влади у сфері безпечності та якості харчових продуктів суб'єкту-звернення право здійснювати господарську діяльність пов'язану з виробництвом та/або зберіганням харчових продуктів тваринного походження, та/або реалізацією (оптовою реалізацією) сільськогосподарської продукції, в тому числі харчових продуктів, на спеціально оснащених та відведених місцях на підставах встановлених законодавчими актами.

Список літератури:

1. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підруч. Х. : Консум, 2001. 656 с.
2. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу : моногр. К. : Атіка, 2005. 358 с.
3. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. К.: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

4. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України: Навчальний посібник. Київ: Прецедент, 2007. 599 с.
5. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник. М. : БЕК, 1996. 284 с.
6. Советское административное право : учеб. / под ред. А. П. Коренева. – М. : Юрид. лит., 1986. 400 с.
7. Коренев А.П. Административное право России. Учебник. В 3-х частях. Часть I. М.: МЮИ МВД России. Изд-во «Щит-М», 1999. 280 с.
8. Ярмакі Х.П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні : моногр. О. : Юрид. літ-ра, 2006. 336 с.

Гусар О. А.

к.ю.н., доцент кафедри
конституційного і адміністративного
права Національного авіаційного
університету м. Київ

*РОЛЬ ФІЗКУЛЬТУРНО - СПОРТИВНИХ ТОВАРИСТВ В ДЕРЖАВНОМУ
УПРАВЛІННІ СФЕРОЮ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ТА СПОРТУ*

Активна участь різних верств населення у заняттях фізичною культурою, а також спортивні успіхи на міжнародній арені є вагомим свідченням життєздатності і духовної сили нації, свідченням економічної та оборонної могутності держави.

Упродовж останніх десятиліть проблема вдосконалення системи державного управління фізичною культурою і спортом стала об'єктом уваги багатьох учених різних галузей знань. Так, питання досягнення збалансованої та оптимальної організаційної структури системи державного управління фізичною культурою і спортом, механізми та теоретико-методологічні основи державного управління галуззю фізичної культури і спорту розглядали такі вчені, як І.Л. Гасюк, В.М. Гузар, Ю.І. Довгенько, М.В. Дутчак, В.Л. Жуков, В.Є. Куделко, Ю.П. Мічуда, М.О. Олійник, В.М. Платонов, Ю.М. Шкретій та ін.

Найгострішою проблемою в сфері фізичної культури та спорту є низький рівень залучення населення (13%) до занять фізкультурно-оздоровчої спрямованості [1]. За цим показником Україна суттєво поступається: Фінляндії, Швеції, Великобританії, Чехії, Німеччині та деяким іншим країнам.

Закон України «Про фізичну культуру і спорт» (Закон) визначає загальні правові, соціальні, економічні і організаційні основи фізичної культури і спорту в Україні, участь державних органів, посадових осіб, а також підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності у зміцненні здоров'я громадян, досягненні високого рівня працездатності та довголіття засобами фізичної культури та спорту.

Статтею 3 цього Закону визначено, що «Держава регулює відносини у сфері фізичної культури і спорту шляхом формування державної політики у

цій сфері ..., а також визнання широкого самодіяльного статусу фізкультурно-спортивного руху в Україні і комплексної взаємодії державних органів з громадськими організаціями фізкультурно-спортивної спрямованості» [2].

У статті 5 Закону визначено, що «Фізкультурний рух в Україні спирається на різносторонню діяльність громадських організацій фізкультурно-спортивної спрямованості» [2]. Взаємовідносини та діяльність громадських організацій регламентується статтею 33 цього Закону «Держава сприяє розвитку суспільної активності і залучає громадські організації до управління в галузі фізичної культури і спорту. Органи державної виконавчої влади, відповідні органи місцевого самоврядування в межах своєї компетенції можуть делегувати громадським організаціям фізкультурно-спортивної спрямованості окремі повноваження щодо розвитку видів спорту... здійснюють контроль за реалізацією таких повноважень» [2].

Фізкультурно-спортивні товариства – це громадські організації фізкультурно-спортивної спрямованості, що створюються громадянами України з метою сприяння розвитку фізичної культури і спорту.

Фізкультурно-спортивні товариства - громадські організації фізкультурно-спортивної спрямованості, основними завданнями яких є [2]: 1) сприяння реалізації державної політики у сфері фізичної культури та спорту; 2) організація фізкультурно-оздоровчої діяльності, зокрема за місцем роботи громадян; 3) забезпечення розвитку визначених напрямів спорту.

Фізкультурно-спортивні товариства діють на підставі статуту, можуть мати всеукраїнський або місцевий статус.

Всеукраїнські фізкультурно-спортивні товариства: діють на території України, мають місцеві осередки у більшості областей (зокрема колективи фізичної культури і спортивні клуби); можуть бути засновниками закладів фізичної культури і спорту, зокрема дитячо-юнацьких спортивних шкіл, відповідних підприємств; власниками спортивних споруд та іншого майна; можуть створювати штатні спортивні команди резервного спорту у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України; співпрацюють з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері фізичної культури та спорту, іншими центральними органами виконавчої влади, відповідними структурними підрозділами місцевих державних адміністрацій та органами місцевого самоврядування, іншими громадськими організаціями фізкультурно-спортивної спрямованості на підставі договорів, що укладаються відповідно до законодавства.

В Україні сьогодні відсутній реєстр громадських організацій фізкультурно-спортивної спрямованості. Проте їх можна розділити на певні групи: загальнонаціональні спортивні об'єднання; фізкультурно-спортивні товариства; фізкультурно-спортивні громадські об'єднання (федерації,

асоціації, спілки тощо) з певного виду спорту або групи видів спорту; фізкультурно-спортивні об'єднання соціальних груп населення; спортивні клуби різної організаційно-правової форми; колективи фізичної культури.

До загальнонаціональних спортивних об'єднань можна віднести Національний олімпійський комітет України, Національний комітет спорту інвалідів України, Спортивний комітет України з неолімпійських видів спорту, тобто всеукраїнські громадські об'єднання, які координують розвиток певного напрямку спортивного руху в Україні.

До фізкультурно-спортивних об'єднань соціальних груп населення можна віднести організації, які створені певною соціальною групою громадян для здійснення фізкультурно-спортивної діяльності. До таких груп можна віднести Всеукраїнську спортивну спілку школярів, Всеукраїнську спортивну спілку студентів, Всеукраїнська рада ветеранів фізичної культури і спорту тощо.

Одним з найбільш розповсюджених громадських фізкультурно-спортивних об'єднань є спортивні клуби та колективи фізичної культури. Сьогодні в країні діє більше 10 тисяч спортивних клубів різної організаційно-правової форми.

Спортивний клуб – фізкультурно-спортивна організація, що об'єднує спортсменів і любителів спорту дня задоволення їх спільних інтересів у сфері фізичної культури і спорту. Спортивний клуб може бути любительським і професіональним.

Колективи фізкультури є первинною ланкою фізкультурно-спортивного руху і створюються та функціонують на підприємствах, установах і організаціях незалежно від форми власності і виду господарювання. Загальна кількість колективів фізичної культури в країні не відома, оскільки на законодавчому рівні не визначений їх правовий статус та механізм реєстрації. Добровільні спортивні товариства є масовими громадськими об'єднаннями. У своїй діяльності вони керуються законами України «Про фізичну культуру і спорт», «Про об'єднання громадян» та іншими законодавчими актами України. В Україні створено добровільні спортивні товариства «Україна», «Колос», «Динамо», ЦСКА, «Гарт», які діють відповідно до статутів і положень про них. Товариство «Україна» займається фізкультурно-оздоровчою роботою у виробничій і соціально-побутовій сферах, проводить масові спортивні змагання, а також бере участь у міжнародних спортивних змаганнях майже з усіх видів, які входять до програми Олімпійських ігор. Добровільне спортивне товариство «Гарт» проводить свою роботу серед учнівської та студентської молоді, об'єднує професійні, навчально-виховні й вищі навчальні заклади, організовує масові спортивні змагання, поєднуючи спорт з інтелектуальним, духовним і естетичним вихованням. Спортивне товариство «Колос» охоплює сільське населення.

Пріоритетним напрямом його роботи є реформування організаційних основ фізкультурно-спортивного руху, що передбачає створення в сільській місцевості територіальних фізкультурно-спортивних клубів, забезпечення їх адміністративної та господарської самостійності, впровадження ефективних форм, методів і засобів фізкультурно-спортивної діяльності й видів спорту з урахуванням регіональних особливостей, традицій і економічних чинників.

Відомчі спортивні товариства «Динамо» та здійснюють масову фізкультурно-спортивну роботу серед робітників органів внутрішніх справ, військовослужбовців, особового складу правоохоронних органів, військових формувань і членів їх сімей. Ці товариства створюють регіональні центри, клуби й оборонно-спортивні табори з фізичної підготовки молоді до служби в Збройних Силах України.

Отже, на сьогодні існує протиріччя між завданнями, які визначаються державою у сфері фізичної культури та спорту, задекларованих прав громадян на заняття фізичною культурою, з одного боку та умов діяльності, а особливо фінансування діяльності спортивних товариств та клубів, з іншого.

Критичний стан здоров'я населення України вимагає активної державної політики щодо пропагування та впровадження здорового способу життя. Для використання з цією метою потенціалу фізкультурно-спортивних товариств і оптимізації їх взаємодії з органами державної влади мають бути здійснені такі заходи: реалізація Державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на період до 2020 року[3]; подальше поліпшення нормативно-правової бази функціонування громадських об'єднань; забезпечення конкурсного, відкритого та прозорого порядку розподілу коштів державного та місцевих бюджетів з метою фінансової підтримки фізкультурно-спортивних товариств на виконання завдань державної (регіональної) політики; сприяння органами державної влади та органами місцевого самоврядування у наданні на пільгових умовах фізкультурно-спортивним об'єднанням спортивних об'єктів та їх інфраструктури з метою проведення спортивно масових та фізкультурно-оздоровчих заходів; залучення Державним комітетом телебачення і радіомовлення України та Національною телерадіокомпанією України громадських об'єднань фізкультурно-спортивного спрямування до створення відповідних інформаційних та культурно-освітніх програм.

Список літератури:

1. Державна служба статистики України [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт. - Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>
2. Закон України «Про фізичну культуру і спорт» від 25.12.2015 №30 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3808-12>

3. Постанова Кабінету міністрів України від 1 березня 2017 р. № 115 Про затвердження Державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на період до 2020 року Електронний ресурс// Офіційний веб-сайт. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/249793397>

Доченко О. П.

к.ю.н., доц. кафедри прав людини
юридичного факультету
Чернівецького національного
університету ім. Ю.Федьковича

ПОЛІТИЧНА СВОБОДА ЯК УМОВА РЕАЛІЗАЦІЇ ВИБОРЧОГО ПРАВА

Політична свобода постає як свобода у взаємовідносинах індивіда, суспільства і держави. Її можна охарактеризувати як властивість людини, соціальних спільнот, яка дозволяє їм виражати свої думки та дії відповідно до правових норм і сприяє реалізації їх інтересів у політико-владних відносинах. Політична свобода – це свобода людей у відносинах соціального управління, в результаті яких утворюється певний суспільний порядок: закони моральності й права, принципи і правила співжиття, конкретний розподіл соціальних статусів між людьми. Головною ознакою політичної свободи є можливість самовідновлення суспільства, самовдосконалення людського роду, руху шляхом прогресу, критерієм якого є творчий, духовний розвиток індивіда.

Як підкреслює І.І. Прокопчук, політична свобода – одна з пріоритетних цінностей суспільного життя, яка закріплена у конституціях, нормативно-правових актах багатьох сучасних демократичних, розвинених країн та у міжнародно-правових документах, зокрема, в Загальній декларації прав людини 1948 р., Декларації ООН про ліквідацію усіх форм расової дискримінації 1963 р., Пакті про громадянські та політичні права 1966 р., Пакті про економічні та соціальні права 1966 р. тощо. Також авторка наголошує, що в сучасній Україні ідеї політичної свободи гостро актуалізуються у зв'язку з переходом суспільства від тоталітарного до демократичного, вільного, відкритого суспільства. Проблема входження суверенної України в співдружність високорозвинених демократичних суспільств – це значною мірою проблема осягнення людьми феномена Свободи, причому осягнення на різних рівнях, в тому числі і на рівні здійснення державної стратегії реформування суспільства [3, с. 1].

Політична свобода визначається соціальною мобільністю особи, яка прагне знайти своє власне місце в соціальному просторі, а ідейний плюралізм так чи інакше спричиняє появу партійності як засобу політичного впливу на владу. У свою чергу це прискорює розкриття потенційних можливостей людини щодо самозбереження або самозахисту особистих інтересів. Можливість для людини через політичну активність ефективно брати участь у соціальному управлінні, представляти і захищати свої інтереси у відносинах з іншими учасниками громадського співжиття та

соціальними інститутами, можливість впливати на управлінські рішення й існуючий суспільний порядок – все це є складовими політичної свободи індивіда. Водночас, «політична свобода сама по собі не може бути метою, а є умовою для забезпечення життя і розвитку населення за посередництвом низки заходів соціально-економічного і культурного характеру, котрі не можуть бути прийняті самоврядним населенням на свою користь», – відзначав М. Драгоманов [2, с. 388].

У науковій літературі під політичною свободою найчастіше розуміють конкретні, юридично закріплені політичні права й свободи людини.

Специфіка політичних прав і свобод полягає у тому, що на відміну від економічних, соціальних і культурних прав, спрямованих на забезпечення особистої автономії, вони більшою мірою мають неіндивідуалістичний характер. Це пов'язано з тим, що реалізація таких прав спрямована не тільки на забезпечення особистого благоустрою (в широкому сенсі), але й на розвиток суспільства і держави в цілому. Також особливістю політичних прав і свобод, за деякими винятками, як то об'єднання в неполітичні організації чи права на індивідуальні, або колективні звернення, є те, що вони належать громадянам які досягли певного віку. Наприклад, в Україні це особи які є громадянами України, досягли 18-річного віку та набули повної правосуб'єктності. Політичні права на відміну від громадянських (особистих) прав, які від природи є невідчужуваними, відповідно до закону можуть обмежуватися в інтересах громадянського порядку чи національної безпеки. Обмежуючі та вікові особливості політичних прав пов'язані з можливістю громадян брати участь в управлінні державними справами, вільно обирати та бути обраними до органів державної влади і органів місцевого самоврядування (38 ст. Конституції України). По суті, як підкреслює О. Скрипнюк, ці права закріплюють гарантовану можливість для громадян України брати участь у здійсненні безпосередньої демократії, державної влади та місцевого самоврядування [4, с. 12].

В свою чергу, виборче право є видовим по відношенню до родового і більш всеосяжного права брати участь в управлінні державними справами. Так, А. Грабильніков вважає, що право громадян України брати участь в управлінні державними справами – це передбачена Конституцією та законами України можливість кожного громадянина, який досяг 18-річного віку та є дієздатним, відповідає вимогам, установленим законодавством для участі у відповідній сфері політичної діяльності, безпосередньо або через обраних представників брати участь у здійсненні безпосереднього народовладдя, державної влади, місцевого самоврядування способом участі у виборах і референдумах, рівного доступу до державної служби і служби в органах місцевого самоврядування, участі у здійсненні правосуддя з метою сприяння виконанню функцій суспільства і держави [1, с. 14].

Справді, політичні права й свободи відображають правовий характер політичної свободи, її правову реалізацію в суспільстві. Неправова

політична свобода не може бути реалізована. Однак сутність політичної свободи не слід зводити до переліку політичних прав і свобод, які надаються людині державою. Її місія значно ширша і глибинніша. Політична свобода виступає умовою реалізації політичних прав у цілому і виборчого права зокрема.

З одного боку, нормативно-правовий характер політичної свободи передбачає підтримку існуючого громадського порядку, який забезпечується державним примусом. Громадянське суспільство забезпечує нерозривний зв'язок інституту політичної свободи з правовим статусом громадян, єдність соціальних і правових основ взаємовідносин людини з державою. З іншого боку, політична свобода як умова реалізації виборчого права може розглядатись як «раціональне заперечення попередньої доцільності», тобто, як здатність виступати проти існуючих правових стандартів і норм політичного життя, можливість змінювати форми суспільного устрою й політичну систему в цілому. Суспільство самоорганізується шляхом встановлення нормами моралі та права певного, обов'язкового для всіх суспільного порядку. Його елементи є умовами співжиття індивідів і можуть бути об'єктами соціальних інтересів – цілями й засобами політичної діяльності. Політична свобода і, відповідно, політична активність людей можуть бути зорієнтовані на збереження або зміну умов їх існування в межах існуючого соціального порядку або через його зміну.

Таким чином, політична свобода як умова реалізації виборчого права припускає наявність свободи вибору, перетворення світу і реалізації внутрішнього потенціалу не тільки окремої особистості, але й соціальної групи або країни в цілому. Політична свобода є, насамперед, свободою субстанціонального вибору людиною форм свого існування й напрямків розвитку суспільства. Інститут політичної свободи – ідеальна модель, що реалізується різними країнами й народами в конкретних політичних формах.

Список літератури:

1. Грабильніков А.В. Конституційне право громадян України брати участь в управлінні державними справами: проблеми теорії і практики : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. [Текст] / А.В. Грабильніков // Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2006. – 19 с.
2. Круглашов А.М. Драма інтелектуала: Політичні ідеї Михайла Драгоманова / А.М. Круглашов. – Чернівці : Прут, 2001. – 488 с.
3. Прокопчук І. І. Ціннісне та інституційно-владне забезпечення політичної свободи в умовах демократії: політологічний аналіз творчої спадщини Алексіса де Токвіля : автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.01. [Текст] / І. І. Прокопчук // НАН України. Ін-т політ. і етнонац. дослідж. – К., 2001. – 16 с.
4. Скрипнюк О. Права та свободи людини в конституційній системі України (частина перша) / О. Скрипнюк // Публічне право. Науково-практичний юридичний журнал. – 2011. – № 4. – С. 6-14.

Параниця С. П.

к.ю.н., доцент адміністративного права і процесу та митної безпеки факультету підготовки та перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників податкової міліції, Університету ДФС України

*РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА ЛЮДИНИ НА ЗАХИСТ ЯК СКЛАДОВА КАТЕГОРІЯ
ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ*

Під час впровадження демократичних цінностей та європейських стандартів у нашій країні відбуваються кардинальні зміни. Існуюча модель управління у старому виді не задовольняє потреб сучасного українського суспільства. Все це загострює значущість моделі управління, орієнтованої на забезпечення сталого розвитку держави і поліпшення якості життя людини, в тому числі і щодо реалізації права на захист. Реальний захист прав людини належить до найгостріших проблем української дійсності. В останні роки це питання є предметом серйозного наукового аналізу. Держава зобов'язана проявляти активність у забезпеченні прав людини, у створенні матеріальних, соціальних, політичних та інших умов для реалізації своїх прав [1].

Права, якими наділена кожна людини, не довільні, вони чітко визначені у відповідних чинних нормах. Цінність цієї властивості полягає у тому, що в суспільне життя вносяться суттєві елементи єдності, рівності, принципової однаковості. Власне, і за соціальним призначенням права людини є, перш за все, засобами захисту окремої особи, за допомогою яких людське суспільство прагне й спроможне гарантувати безпеку – особи, держави, міжнародної спільноти [2]. Відповідно до ст. 55 Конституції України «Права і свободи людини і громадянина захищаються судом [3]. Частина 5 статті 55 КУ зазначає, що кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань. Декларування прав та встановлення системи гарантій не забезпечує їх автоматичної реалізації. У зв'язку з цим існує певний механізм захисту прав людини і громадянина як система засобів та факторів, які створюють необхідні умови поваги прав і свобод людини. В структуру механізму входять: 1. Органи державної влади і місцевого самоврядування та відповідні посадові особи; 2. Спеціалізовані державні і громадські органи та організації у справі захисту прав і свобод людини і громадянина (наприклад, адвокатура, прокуратура, суд тощо); 3. Політичні партії і відповідні громадські організації та їх органи; 4. Нормативно-правові акти матеріального і процесуального характеру, які передбачають і закріплюють права, порядок їх реалізації і захисту та юридичну відповідальність за їх порушення; 5. Правові акти (документи),

які підтверджують наявність, межі і характер прав і свобод; 6. Засоби масової інформації, державні і недержавні органи та організації в галузі масової інформації.

Що стосується публічного адміністрування, цей термін пішов з права та практики зарубіжних країн. У глосарії Програми розвитку ООН знаходимо твердження про те, що термін «публічне адміністрування» має два тісно пов'язаних значення: 1) цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який фінансується за рахунок державного бюджету і відповідає за управління і координацію роботи виконавчої гілки влади та її взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та зовнішньому середовищі; 2) управління та реалізація різних урядових заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов та рішень уряду та управління, що пов'язане з наданням публічних послуг [4].

Отже, публічним адмініструванням щодо реалізація права людини на захист є регламентована законами та іншими правовими актами діяльність суб'єктів публічного врядування, що спрямована на:

- прийняття адміністративних рішень;
- надання адміністративних послуг;
- здійснення внутрішнього адміністрування суб'єктів публічного адміністрування.

Сучасна держава має досить широкі можливості захищати життя людини, але не в усіх випадках держава здатна вчасно і ефективно прийти на допомогу конкретній людині. І тому природно, що не зважаючи на опіку держави, за особою зберігається право активно діяти на користь як особистого захисту, так і захисту життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань. «Кожна людина вправі рішуче протистояти таким нападам, застосовуючи при цьому будь-які необхідні, адекватні обставинам засоби. Такі дії, якщо вони здійснені в межах дозволеної самооборони або ж за обставин крайньої необхідності, визнаються чинним законодавством правомірними. Захист життя і здоров'я інших людей це не тільки право, але у певних випадках також і обов'язок особи. Не надання допомоги особі, яка перебуває в небезпечному для життя становищі, є неприпустимим і карається за законом». Зрозуміло, що, врешті-решт, захист прав людини та домовленості, які укладаються для захисту цих прав, найбільшою мірою залежать від розробок та механізмів на національному рівні. Особливе місце серед органів системи публічної адміністрації, що займаються захистом прав і свобод людини, посідають правоохоронні органи і перш за все національна поліція та служба безпеки України. До компетенції забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги

особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [5].

Закони, політики, процедури і механізми, які існують на національному рівні, є ключовими для здійснення прав людини в кожній країні. Тому дуже важливо зробити права людини компонентом національних конституційних і правових систем, навчати чиновників застосуванню стандартів в області прав людини, а також забезпечити накладання санкцій за порушення прав людини. Національні стандарти мають прямиший вплив, а національні процедури доступніші за процедури на регіональному та міжнародному рівнях. Як зауважила Елеонора Рузвельт: «То де ж, зрештою, беруть початок загальні права людини? У невеликих містах, біля будинку – такі близькі і такі малі, що їх не роздивитися на жодній карті світу. Проте вони є світ ом окремої людини: її рідний район; школа або коледж, де вона вчиться; завод, ферма або офіс, де вона працює. Такі місця, де кожен чоловік, жінка і дитина прагнуть рівного правосуддя, рівних можливостей, рівної гідності без будь-якої дискримінації. За винятком, коли ці права мають значення тут, вони майже не мають значення будь-де» [6].

Які ж засоби захисту прав сьогодні доступні людині в Україні. Відзнакою Президента України «Іменна вогнепальна зброя» нагороджуються особи за особисті заслуги у забезпеченні обороноздатності України, недоторканності її державного кордону, підтримці високої бойової готовності військ, зміцненні національної безпеки, боротьбі зі злочинністю, захисті конституційних прав і свобод громадян, за бездоганну багаторічну службу, зразкове виконання військового та службового обов'язку, виявлені при цьому честь і доблесть. Питання щодо нагороди зброєю – кількість таких відзнак могло б би і не виникнути, якби не нахабство, з якою такі нагороди видаються і використовуються. Найперше обурює той факт, що тривалий час, ні журналісти, ні представники експертного середовища, ні громадські організації не могли дізнатися, кого саме нагороджено відзнакою «вогнепальна зброя». Інший момент – те, яким чином ця зброя використовується. Найяскравіший приклад – історія з народним депутатом С. Пашинським, який визнав, що стріляв під час дорожньої сварки з нагородного пістолета «Глок». Варто зазначити, що, згідно вітчизняного законодавства, повноваження видавати нагородну зброю мають Президент України, Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ України та Служба безпеки України. Щодо порядку представлення до нагороди, то можна погодитися з експертам, що на перший погляд законодавчо це питання врегульоване повністю. Діють закони України: «Про державні нагороди», «Про дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України», «Про дисциплінарний статут Збройних Сил України». У статті 9 Закону України «Про державні нагороди» мова іде про «Іменну вогнепальну зброю». Нею нагороджує Президент України. «Іменні

вогнепальна зброя» – це завжди пістолет українського виробництва «Форт – 12».

В.В. Копейчиков та С.Л. Лисенков зазначають, що права людини – явище історичне, тому що їх розвиток завжди передбачав спадкоємність уявлень про право з погляду людини як учасника соціального життя. У загальному вигляді можна сказати, що ступінь і характер розвинутості прав людини визначається рівнем розвитку держави, права в певному суспільстві. З одного боку, держава і право й, з іншого боку, права людини та громадянина – це не різні за сутністю, функціями і призначенням поняття, що функціонують незалежно одне від одного, вони є принципово однопорядковими, взаємопов'язаними суспільними явищами [7, с. 70].

Нам усім відомі приклади того, як звернення до регіональних і міжнародних механізмів стала необхідним для підтвердження того, щопорушення відбуваються на національному рівні. Регіональні та міжнародні інтереси або допомога можуть стати поштовхом до забезпечення прав на внутрішньому ринку, але це здійснюється лише після вичерпання всі внутрішніх засобів. Таким чином, обов'язок держави – поважати, заохочувати, захищати і здійснювати права, є первинним, а обов'язок регіональних або міжнародних трибуналів – вторинний, який вступає до гри, в основному, тоді, коли держава свідомо чи послідовно порушує права. При цьому саме права людини мають стати (і тільки вони можуть бути) міцним фундаментом новітньої України – її справжньою, не видуманою національною ідеєю, – що об'єднає усіх громадян в український народ і соціум, в якому комфортно жити кожній людині, а громадяни пишатимуться своєю державою.

Отже, право на захист, з одного боку, є категорією ідеального порядку. А з іншого – метою, якої не можна миттєво досягти, але до неї формальним і неформальним інституціям слід максимально прагнути, дотримуючись принципів легітимності, ефективності, прозорості, підзвітності та верховенства права.

Список літератури:

1. Громова К.Д. Реалізація і захист прав людини. Сельский край // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gazetask.net/uk/socialnaya-zashchita/realizaciya-i-zahist-prav-lyudini>
2. Пушкар О. В. Реалізація європейських стандартів публічного управління щодо забезпечення прав людини та напрями їх упровадження в Україні // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-01/10povnuu.pdf>
3. Конституція України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z960254K.html
4. Глосарій Програми розвитку ООН // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary>
5. Про національну поліцію : Закон України // Відомості Верховної Ради, 2015, № 40-41, ст.379.

6. Бондаренко Олена. 10 грудня світ відзначає День прав людини // Олена Бондаренко // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ridna.ua/2017/12/10-hrudnya-svit-vidznachaje-den-prav-lyudyny>

7. Копейчиков В.В. Теорія держави і права : [навчальний посібник] / В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков. – К. : Юрінком Інтер. – 2002. – 368 с.

Ковбас І. В.

к.ю.н., доц. кафедри публічного права юридичного факультету Чернівецького національного університету ім. Ю.Федьковича

ЩОДО ЗАВДАНЬ ТА ФУНКЦІЙ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Процес становлення України, як правової держави, супроводжується повномасштабною реформою, яка спрямована на розвиток демократичних засад у формуванні й діяльності інститутів державної влади та місцевого самоврядування. Одночасно має бути вирішене питання підвищення ефективності та економічності функціонування системи органів публічної адміністрації шляхом забезпечення максимальної відповідності структури, форм, методів і впливу публічної адміністрації цілям і вимогам різних сфер суспільного життя, котрі інтенсивно розвиваються і наповнюються новим змістом. За даних умов першочергового значення набувають дослідження чинного законодавства, що закріплює завдання та функції органів публічної адміністрації, тобто характер взаємозв'язків із іншими органами (як «по вертикалі», так і «по горизонталі»), місце у ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядком вирішення установчих і кадрових питань [1, с.30-32]. Відсутністю єдиних підходів стосовно розуміння поняття «функція», пояснюється багатозначністю цього терміна, який в одних випадках може вживатися для характеристики належного в діяльності будь-якого соціального явища (його ролі, призначення, цілей, завдань, властивостей), а в інших же – для визначення суцього, тобто самої реальної діяльності (її напрямів, видів, форм, методів здійснення тощо) [2, с.60]. Тож не дивно, що такі категорії, як функції держави, функції органу держави, які хоч і відображають різні аспекти одного й того ж явища – держави, проте є неоднозначними поняттями, про що не раз наголошувалось у науковій літературі [3, с.23]. А тому навряд чи можна погодитися з пропозиціями прийняти єдине поняття функції, яке рівною мірою відносилось б до держави в цілому й до будь-якого її органу, і виходячи з нього здійснити систематизацію функцій [4, с.172].

Функції органів влади різноманітні, порядок їх виникнення та зміни залежить від послідовності завдань, котрі постають перед суспільством в ході його еволюції та цілей, які воно переслідує. Завдання – це те, що потребує виконання, а функція – вид діяльності, направлений на таке виконання. Іншими словами, завдання та функції являються

взаємопов'язаними. В окремі історичні періоди пріоритетними стають завдання та цілі держави, а як наслідок і різноманітні її функції. Виконання будь-яких задач веде до виключення одних функцій та появи нових [5, с.100].

Органи публічної адміністрації є специфічними державними утвореннями, котрі виконують встановлені законом завдання через наявну систему функцій. На думку І. Бачило, функцію органу публічної адміністрації можна визначити як комплекс взаємопов'язаних, визначених у статуті органу і заснованих на безперервному об'ємі інформацією організаційно-правових впливів органу, його структурних підрозділів, службовців, які забезпечують об'єкти управління політичною, економічною, плановою, методичною орієнтацією, матеріальними, технічними, трудовими та іншими ресурсами, які в кінцевому результаті організовують досягнення мети, яка стоїть перед системою управління [3, с.40]. Регулювання суспільних відносин з використання потенціалу виконавчої влади змінила уявлення про її природу настільки, що елементарне виконання законів не розкриває її призначення. Виконуючи норми законів органи виконавчої влади втілюють в життя функції по цілісному управлінню різними сферами суспільного та державного життя [6, с.11]. Бельський К. С. вважає, що функції мають цільове призначення у діяльності органів публічної адміністрації та характеризується певною самостійністю, однорідністю та повторюваністю [7, с. 4].

Автор підтримує думку цього вченого, оскільки кожний орган публічної адміністрації виконую властиві лише йому функції, але водночас і взаємодіє з іншими органами державної влади, що забезпечує ефективне функціонування держави. Кожний орган публічної адміністрації виконує згідно з покладеними на нього завданнями певну частку функцій держави.

Наявність даних функцій визначається особливим масштабом діяльності органів публічної адміністрації [8, с.8]. Жодна інша гілка влади таким масштабом діяльності не наділена. Тому перед державою стоїть завдання розподілити функції між органами публічної адміністрації таким чином, щоб відбувався раціональний розподіл функцій держави між центральними органами публічної адміністрації та органами публічної адміністрації. Виходячи із вищевикладеного важко не погодитися із думкою Чіркана В.Е. про те, що органи публічної адміністрації виконують три внутрішні функції держави – економічну, політичну та соціальну [9, с.201], тобто здійснюють діяльність у основних сферах суспільного життя – економічній, політичній та соціальній.

Голосніченко Д.І. наголошує на тому, що органи публічної адміністрації за допомогою розгалуженої системи уповноважених на те органів та їх посадових осіб, а також інших суб'єктів правовідносин, здійснюють функції управлінського характеру спрямовані на досягнення мети, заявленої в Конституції і законодавстві України та надання адміністративних послуг

громадянам й іншим суб'єктам правовідносин для реалізації ними своїх прав і свобод. [10, с.38], при цьому функції управління слід розуміти як зовнішній прояв властивостей органів публічної адміністрації, який характеризується самостійністю, здійснюється специфічними методами (в залежності від сфери суспільних відносин) з метою досягнення певних результатів.

Виконуючи свої функції органи публічної адміністрації тим самим вирішують завдання по забезпеченню управління суспільством, а їх діяльність набирає практичного характеру в ході виконання норм законодавчих актів.

В оновленому адміністративному праві вирізняють такі нові функції органів публічної адміністрації, як: *правозабезпечувальна* (спрямовано на забезпечення реалізації прав і свобод людини) та *правозахисна* (захист порушених прав) [11, с.95].

Отже, функції органів публічної адміністрації впливають із завдання, що закріплюються в нормативно-правових актах та становлять собою встановлений законодавством України взаємопов'язаних комплекс дій посадових осіб органів публічної адміністрації, метою яких є належне забезпечення реалізації конституційних прав та свобод людини і громадянина шляхом якісного надання адміністративних послуг, управління об'єктами державної власності та контрольно-наглядової діяльності за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами. В умовах сучасного державотворення необхідно вносити зміни до чинного законодавства України, норми якого закріплюють адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади шляхом закріплення за кожним органом публічної адміністрації конкретних завдання та функції, що відповідають потребам суспільства на даному етапі розвитку.

Цей процес слід здійснити в єдності з перетвореннями у всіх сферах, спираючись на системний підхід, що враховує причинно-наслідкові зв'язки та бере до уваги сучасні потреби суспільства. При цьому, необхідно: по-перше, переглянути зміст та обсяг здійснюваних публічною адміністрацією функцій, визначити окремі функції або їх складові, що можуть виконуватися в порядку делегування повноважень юридичними особами приватного права; по-друге, внести зміни до Конституції України та нормативно-правових актів, що закріплюють статус органів виконавчої влади, а також привести норми підзаконних актів у відповідність до Конституції; по-третє, упорядкувати функцій, що виконують органами публічної адміністрації та створити реєстр відповідних функцій; по-четверте, встановити чіткий порядок взаємодії між органами публічної адміністрації різного рівня при виконання покладених на них завдань та функцій, урегулювати питання розподілу та співвідношення функцій

органів виконавчої влади місцевого та центрального рівнів, визначити на рівні державної концепції порядку поступового перерозподілу та деконцентрації повноважень органів виконавчої влади центрального рівня; по-п'яте, створити спеціальний орган, який б здійснював контроль за якістю за діяльність органів публічної адміністрації.

Список літератури:

1. Авер'нов В. Організація виконавчої влади: необхідність усунення внутрішніх суперечностей / Право України. – 2009. – №5 – С. 30-35.
2. Корнієнко М. Функції Рад як наукова категорія // Радянське право. – 1990. – № 4. – С. 60-63.
3. Бачило И.Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). – М.: Юрид. лит., 1976. – 200 с.
4. Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления. – М.: Наука, 1987. – 295 с.
5. Морозова Л.А. Функции Российского государства на современном этапе // Государство и право. 1993. № 6. С. 100.
6. Волкова Л.П. Установление предметов ведения и разграничения полномочий в системе исполнительной власти // Административное право и процесс. №1. – 2009, С.10-12.
7. Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. – 1997. – № 3. – С. 14-20.
8. Бахрах Д.Н. Административное право России. – М.: НОРМА, 2000. – С. 8-9.
9. Чиркин В.Е. Современное государство. М., 2001. С. 201- 205.
10. Голосніченко Д.І. Теорія повноважень: вітчизняний і зарубіжний досвід їх формування. Монографія. – К.: Видавець Г.А.М.– 2009, С. 38-39.
11. Сокіл М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів виконавчої влади // Підприємство, господарство і право. №6. – 2008, С. 95-98.

Устинова І. П.

к.ю.н., доцент кафедри конституційного і адміністративного права Національного авіаційного університету м. Київ

**ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВИХ ЗАСАД УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ
ФІНАНСАМИ ЯК АЛГОРИТМ РЕФОРМ ДЛЯ УКРАЇНИ**

Питання формування доходів місцевих бюджетів, як одна із складових правової країни, є необхідністю у правовій освіті населення при формуванні українського громадянського суспільства. Державний устрій є визначальним чинником для розподілу функцій між бюджетами всіх наявних в країні рівнів. У зарубіжних країнах кожен бюджет самостійний і відокремлений від інших, бюджети адміністративних одиниць нижчого рівня зарубіжних країн не включаються до бюджетів адміністративних

одиниць вищого рівня. На відміну від України, не використовується таке поняття, як «зведені бюджети адміністративно-територіальних утворень». Закономірним для всіх розвинутих зарубіжних країн є поділ місцевих бюджетів на два самостійні функціональні види місцевих бюджетів – місцеві поточні (адміністративні) бюджети та місцеві бюджети розвитку (інвестиційні бюджети). Кожен з бюджетів має власні доходи [1]. Проблеми становлення інституту самостійних місцевих бюджетів в Україні не можна розв'язати без використання зарубіжного досвіду формування власних доходів місцевих бюджетів, які складають, наприклад, у Швеції та Швейцарії понад 70, в Іспанії – 50, у Норвегії – 56 відсотків доходів бюджетів місцевих урядів [2, с. 93]. Тобто власні доходи є основним джерелом надходжень до бюджетів місцевих урядів унітарних європейських країн - членів Європейського Союзу. У той же час для України характерною є мала частка власних доходів, що є свідченням низького рівня фінансової незалежності органів місцевого самоврядування. Одним з невід'ємних елементів “шведської моделі” є місцеве самоврядування, які забезпечують високі стандарти соціальних послуг, відповідають за розв'язання поточних проблем територіальних громад, захист і дотримання їх законних прав та інтересів. В Швеції органи місцевого самоврядування мають власні джерела доходу. На відміну від українського, законодавство Швеції не регламентує організацію діяльності органів самоврядування (структуру, розподіл функцій, чисельність тощо) та не встановлює вичерпного переліку питань, що належать до їх компетенції. Законодавчо визначаються лише повноваження органів державної влади, всі інші питання - віднесені до компетенції органів самоврядування.

Слід також зазначити, що кількість і структура місцевих податків і зборів суттєво різняться за країнами. Як зазначають українські науковці, внаслідок багатомісячної еволюції на Заході склалася розгалужена система місцевих податків і зборів, характерними особливостями яких є: чисельність; масовість; регресивність; застосування права податкової ініціативи; встановлення місцевих податків і зборів місцевими органами влади [3, с. 46-47]. Основну роль у країнах з розвинутою ринковою економікою відіграють майнові місцеві податки на нерухоме майно фізичних і юридичних осіб та на землю. Зокрема частка податку на майно у структурі податкових надходжень місцевих бюджетів різна і становить у Великобританії, наприклад, – 99,5%, у Франції та Іспанії – близько 30-40%, у постсоціалістичних країнах (наприклад, Польщі, Латвії, Румунії) податок на майно складає 10-20 % від загального обсягу податкових надходжень місцевих бюджетів. У містах США податок на майно, який оподатковується за диференційованими ставками, забезпечує 40 % усіх прибутків бюджету [4, с.138-139].

З розвитком ринкової інфраструктури зросли доходи від підприємницької діяльності та власності у неподаткових надходженнях

місцевих бюджетів і у більшості постсоціалістичних країн. Обсяг цього виду неподаткових надходжень становить понад 40% у Польщі, Чехії та Словенії, до 20% – у Болгарії, Словаччині, Угорщині та близько 10% – у Латвії та Румунії [5, с.50]. В Україні – один із найнижчих показників цього джерела неподаткових надходжень серед європейських країн. Зарубіжні країни, пройшовши еволюційний шлях розвитку своїх бюджетних і податкових систем, свого часу вже запровадили ефективні засоби та методи управління місцевими бюджетами та процесами справляння податків. Навіть негативний зарубіжний досвід може бути корисним для вироблення зваженої політики формування місцевих бюджетів в Україні. На нашу думку, децентралізаційні реформи Україна зробила, перші кроки досить вдалі, відповідно до статистичних показників 2017 року. Попередньо можна говорити про збалансування фінансових ресурсів місцевого самоврядування України з його функціями і компетенцією, перерозподіл джерел податкових надходжень між центральною та місцевою владами відповідно до виконуваних ними функцій необхідно відобразити у законодавстві про місцеве самоврядування. Автор приєднується до думки, що місцеві органи влади повинні бути наділені правами щодо встановлення ставок оподаткування та визначення місцевих податків і зборів самостійно. На місцях завжди можуть існувати об'єкти оподаткування, які могли б поповнити місцеві бюджети, запровадження податків на специфічні види господарської діяльності повинно входити до компетенції самоврядування.

Список літератури:

1. Музика-Стефанчук О. А. Декілька нарисів про місцеві бюджети в зарубіжних країнах / Науковий вісник Академії муніципального управління: [збірник наукових праць]. Серія «Право». – 2010. – №1.
2. Місцеві фінанси / [О.Й. Вівчар, О.Я. Порубко, О.Б. Курило, Т.О.Смірнова]. Львів: Видавництво Національного університету «Львівська політехніка», 2007. – 132 с.
3. Сунцова О. О. Місцеві фінанси : [навч. посіб.]. – К.: Центр учбової літератури, 2010. – 488 с.

Петровська І. І.

к.ю.н., доцент кафедри конституційного, міжнародного та адміністративного права навчально-наукового юридичного інституту ДВНЗ «Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника»

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПРОЦЕДУРИ ДЕРЖАВНОГО АУДИТУ

Реформування публічного урядування в нашій країні згідно Стратегії розвитку «Україна-2020» [1] (основною метою якої є впровадження в Україні європейських стандартів життя, її вихід на провідні позиції у світі,

реалізація 62 реформ й програм розвитку держави), передбачає серед інших заходів також і реформу державного фінансового контролю та бюджетних відносин. Звичайно ж, без системних та комплексних заходів досягти вищезазначеної мети не вдасться, і процедурні питання здійснення державного аудиту (який є частиною державного фінансового контролю) не матимуть високих показників ефективності без реформи державного управління (створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики). Крім даних напрямків вдосконалення публічного урядування, ефективна система фінансового контролю також допоможе в запобіганні корупції і надасть змогу покращити результативність інших реформ та програм, які передбачені стратегією. Тому дослідження питань здійснення державного аудиту на сьогодні є актуальним та важливим.

На основі аналізу законодавства можна визначити публічний контроль як діяльність уповноважених публічних органів влади (державних та місцевого самоврядування, окремих політичних посадових осіб) в межах повноважень, громадських об'єднань та осіб, щодо виявлення й запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища (у визначенні використано положення ст.1 Закону про державний контроль в сфері господарської діяльності [2]). Доцільно також звернути увагу на формування інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю), яке передбачено вищенаведеним законом.

Слід відмітити, що сучасне законодавство не містить визначення публічного контролю (тільки державного в окремих сферах). Законопроект щодо публічного контролю [3] звертає увагу здебільшого на громадський контроль та діяльність органів місцевого самоврядування. Загальновідомо, що публічний контроль виконує основну роль в забезпеченні законності у сфері публічного управління. В наукових дослідженнях його визначають також як позасудовий контроль (особливий різновид діяльності, що здійснюється державними та недержавними суб'єктами з метою перевірки дотримання і виконання публічною адміністрацією поставлених перед нею завдань й правомочності прийнятих нею рішень [4, с.517]).

Публічний фінансовий контроль, що здійснюється в сфері фінансів можна поділити на 2 основні види: державний фінансовий контроль та контроль за фінансами місцевого самоврядування. В контрольно-ревізійному законі визначення державного фінансового контролю також не надано, проте зазначено, що здійснення державного фінансового контролю

забезпечує центральний орган виконавчої влади, уповноважений Кабінетом Міністрів України на реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю (надалі - орган державного фінансового контролю) [5]. Таким органом була Державна фінансова інспекція [6], а з 2016 року - Державна аудиторська служба України (надалі - Держаудитслужба) [7].

Відповідно до статті 3 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», *державний фінансовий аудит* є різновидом державного фінансового контролю і полягає у перевірці та аналізі органом державного фінансового контролю фактичного стану справ щодо законного та ефективного використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку і достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю.

Згідно Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту діяльності суб'єктів господарювання [8], *процедура (процес) аудиту складається з чотирьох етапів:*

І. Планування аудиту. Його метою є збір інформації про правове забезпечення фінансово-господарської діяльності суб'єкта господарювання, систему управління, зокрема організацію внутрішнього контролю, досягнення суб'єктом господарювання визначених цілей, завдань або набуття кращого досвіду діяльності інших суб'єктів господарювання.

Під час першого етапу вивчаються та аналізуються: нормативно-правові акти, установчі, розпорядчі й інші документи суб'єкта господарювання; розпорядчі документи органу управління суб'єкта господарювання; фінансова та статистична звітність суб'єкта господарювання (у разі потреби - інших суб'єктів господарювання, однотипних за певними характеристиками їх діяльності); матеріали попередніх контрольних заходів.

Інформацію можна одержувати як на письмовий запит посадової особи Держаудитслужби, її міжрегіонального територіального органу, так і від суб'єкта господарювання за місцем його знаходження. Своєчасне і в повному обсязі подання інформації на запит Держаудитслужби, її міжрегіонального територіального органу забезпечується керівником суб'єкта господарювання або особою, що виконує його обов'язки. За результатами опрацювання інформації складається план аудиту, який затверджує керівник служби, її міжрегіонального територіального органу. План повинен включати стислу характеристику суб'єкта, фінансово-господарська діяльність якого підлягає аудиту, обґрунтування попередньо виявлених недоліків і проблем, які вплинули або можуть негативно вплинути на рівень управління фінансово-господарською діяльністю, обсяг аудиту - напрями чи питання діяльності, які передбачається перевірити;

фактори, які можуть впливати на хід аудиту та його результати; склад фахівців, що залучаються в процесі проведення аудиту; графік проведення аудиту.

II. Підготовка програми проведення аудиту на основі плану. Даний етап включає:

2.1. Уточнення інформації, зібраної на першому етапі, та конкретизування і аналіз недоліків й проблем, які вплинули або можуть негативно вплинути на рівень управління фінансово-господарською діяльністю суб'єкта господарювання.

2.2. Підготовку програми проведення аудиту, що затверджується керівником Держаудитслужби, її міжрегіонального територіального органу. У програмі зазначається перелік ризикових операцій фінансово-господарської діяльності суб'єкта господарювання, які передбачається перевірити, методи перевірки та процедура їх застосування, а також відповідальні особи та графік проведення.

2.3. Ознайомлення керівника суб'єкта господарювання із програмою аудиту. У разі проведення аудиту з ініціативи суб'єкта господарювання або його органу управління можливе попереднє узгодження програми з відповідним керівником.

III. Перевірка ризикових операцій фінансово-господарської діяльності суб'єкта господарювання. На даному етапі підтверджується або спростовується інформація стосовно недоліків і проблем в управлінні такою діяльністю. Загалом, обрані методи перевірки та процедура їх застосування повинні забезпечувати обґрунтованість висновків за результатами оцінки рівня управління фінансово-господарською діяльністю суб'єкта господарювання.

У ході перевірки аналізуються: дані фінансових та бізнес-планів, бухгалтерських (первинних і зведених) документів, статистичної та фінансової звітності, договорів, розпорядчих та інших документів суб'єкта господарювання, пов'язаних з плануванням і провадженням фінансово-господарської діяльності, веденням бухгалтерського обліку, складенням фінансової звітності та організацією внутрішнього контролю; фактична наявність та стан активів.

Подання зазначених документів посадовій особі Держаудитслужби, її міжрегіонального територіального органу і організація перевірки фактичної наявності та стану активів забезпечується керівником суб'єкта господарювання або особою, що виконує його обов'язки.

IV. Звітування про результати аудиту. На цьому етапі готуються висновки за результатами оцінки рівня управління фінансово-господарською діяльністю суб'єкта господарювання виходячи з істотності їх впливу на фінансово-господарську діяльність за такими загальними розділами:

- зовнішній - незалежний від суб'єкта господарювання характер, зокрема стосовно достатності нормативно-правового забезпечення його діяльності, рівня її регламентації органом управління суб'єкта;

- внутрішній - прийняття рішень або бездіяльність посадових осіб суб'єкта господарювання, передусім щодо організації системи внутрішнього контролю.

Результати державного фінансового аудиту та їх оцінка викладаються у звіті. Він повинен включати висновки стосовно дотримання законодавства і забезпечення ефективності фінансово-господарської діяльності суб'єкта господарювання та обґрунтовані рекомендації щодо її удосконалення (далі - аудиторський звіт). Аудиторський звіт розглядається за участю посадових осіб суб'єкта господарювання. Їх зауваження і пропозиції враховуються або відображаються у протоколі розбіжностей, який додається до звіту. Аудиторський звіт подається керівникові суб'єкта господарювання, його органу управління, а також відповідно до визначених законодавством повноважень Кабінетові Міністрів України та Мінфіну. За рішенням керівника Держаудитслужби, її міжрегіонального територіального органу, посадові особи якого проводили аудит, аудиторський звіт може надсилатися іншим заінтересованим органам державної влади, а також органам місцевого самоврядування. Результати аудиту можуть оприлюднюватися через засоби масової інформації. Методику проведення аудиту затверджує Держаудитслужба. Керівник суб'єкта господарювання зобов'язаний інформувати Держаудитслужбу, її міжрегіональний територіальний орган про стан врахування рекомендацій, що містяться у аудиторському звіті. У разі виявлення під час аудиту фактів порушення законодавства, що містять ознаки злочину, Держаудитслужбою, її міжрегіональними територіальними органами невідкладно інформується правоохоронний орган.

Список літератури:

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 року. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

2. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5.04.2007 року. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/877-16>

3. Проект Закону про публічний контроль. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=5590

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

5. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26.01.1993. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>

6. Петровская И. Некоторые вопросы правового статуса государственной финансовой инспекции Украины. *Legea si Viata: Международный научно-практический правовой журнал*. Республика Молдова. Aprilie 2014. № 4/3 (268). P. 85-88

7. Про утворення Державної аудиторської служби України: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 868. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/868-2015-%D0%BF>

8. Порядок проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту діяльності суб'єктів господарювання, затверджений Постановою КМУ від 25 березня 2006 року №361. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/361-2006-%D0%BF>

Козмуляк К.А.

к.ю.н., ас. кафедри публічного права юридичного факультету Чернівецького національного університету ім. Ю.Федьковича

ОЦІНКА ВПЛИВУ НА ДОВКІЛЛЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА БЕЗПЕЧНЕ ДЛЯ ЖИТТЯ І ЗДОРОВ'Я НАВКОЛИШНЄ СЕРЕДОВИЩЕ

Основними засадами (стратегією) державної екологічної політики України на період до 2020 року встановлено, що гарантування права на безпечне для життя і здоров'я навколишнє середовище є метою національної екологічної політики. Одним із інструментів, спрямованих на досягнення цієї мети, на нашу думку, можна вважати проведення оцінки впливу планованої діяльності на довкілля (далі по тексту – ОВД).

З метою впровадження ОВД в українську правову систему 23 травня 2017 р. був прийнятий, а 18 грудня 2017 р. – введений в дію Закон України «Про оцінку впливу на довкілля». Цим законом вимога щодо проведення ОВД встановлена для досить широкого кола об'єктів та видів планованої діяльності. Варто відзначити, що наведений у цьому нормативному акті перелік об'єктів і видів діяльності є значно ширшим, аніж той, відносно якого передбачалось проведення обов'язкової державної екологічної експертизи.

ОВД включає в себе наступні етапи: 1) підготовка суб'єктом господарювання звіту з ОВД; 2) проведення громадського обговорення; 3) аналіз уповноваженим органом інформації, наданої у звіті з ОВД, будь-якої додаткової інформації, яку надає суб'єкт господарювання, а також інформації, отриманої від громадськості під час громадського обговорення, під час здійснення процедури оцінки транскордонного впливу, іншої інформації; 4) надання уповноваженим органом мотивованого висновку з ОВД, що враховує результати вищевказаного аналізу; 5) врахування висновку з ОВД у рішенні про провадження планованої діяльності.

Привертає увагу той факт, що ОВД повинна бути проведена до прийняття рішення про провадження планованої діяльності. Відтак, очевидно, низка документів дозвільного характеру не можуть бути виданими без попереднього отримання висновку з ОВД.

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» перелік та вимоги до документів, які суб'єкту господарювання необхідно подати для одержання документа дозвільного характеру встановлюються виключно законами, які регулюють відносини, пов'язані з одержанням документів дозвільного характеру. Зважаючи на викладене, видається, що висновок з ОВД повинен бути зазначений у переліку документів, подання яких є необхідним для отримання відповідного дозволу. Аналіз же чинного законодавства свідчить про те, що названі положення ще не знайшли свого закріплення у спеціальних нормативних актах, що, на нашу думку, є суттєвою прогалиною.

Варто також відзначити, що ОВД забезпечує широкі можливості участі громадськості в обговоренні проекту планованої діяльності шляхом: 1) подання зауважень і пропозицій до планованої діяльності, обсягу досліджень та рівня деталізації інформації, що підлягає включенню до звіту з оцінки впливу на довкілля; 2) громадського обговорення планованої діяльності після подання звіту з оцінки впливу на довкілля, яке проводиться у формі громадських слухань та надання письмових зауважень і пропозицій.

В даному випадку можемо констатувати, що громадськість отримала реальні важелі впливу на ситуацію. Адже, на відміну від висновку громадської екологічної експертизи (який не мав обов'язкової сили), позиція громадськості при ОВД не може бути залишена без уваги: у висновку з ОВД зауваження та пропозиції, що надійшли під час громадського обговорення мають бути враховані або обґрунтовано відхилені. Таблиця із зазначенням інформації про повне врахування, часткове врахування або обґрунтування відхилення отриманих під час громадського обговорення зауважень та пропозицій є невід'ємною частиною звіту з ОВД.

Порядок проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля затверджено постановою КМУ від 13 грудня 2017 року № 989. Відповідно до нього забезпечення проведення громадського обговорення і громадських слухань покладено на Мінприроди та обласні, міські Київську та Севастопольську державні адміністрації (відповідний підрозділ з питань екології та природних ресурсів), а також орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань екології та природних ресурсів. Безпосереднє проведення громадських слухань здійснює організатор громадських слухань, який визначається уповноваженим центральним або уповноваженим територіальним органом один раз на рік на конкурсній основі за договором з урахуванням вимог Закону України «Про публічні закупівлі» або ж вищеназваними органами самостійно.

Організатором громадських слухань може бути юридична особа або фізична особа-підприємець, яка має досвід у сфері охорони довкілля не менше двох років та людські і технічні ресурси, необхідні для забезпечення

проведення громадських слухань у відповідному регіоні або регіонах. Водночас, на нашу думку, положення про те що саме мається на увазі під необхідними людськими і технічними ресурсами потребують конкретизації.

Відповідно до постанови КМУ від 13 грудня 2017 року № 1026. за проведення громадського обговорення в процесі ОВД справляється плата, за рахунок якої оплачуються: експертні послуги членів експертних комісій з ОВД, організація громадських слухань та проведення громадського обговорення за процедурою оцінки транскордонного впливу. Розмір плати за проведення громадського обговорення в процесі здійснення оцінки впливу на довкілля затверджується Мінприроди за погодженням з Мінекономрозвитку. Проте відповідний нормативний акт досі не прийнятий.

Крім цього, Законом України «Про оцінку впливу на довкілля» передбачено затвердження на рівні Мінприроди підзаконних актів, які б визначали положення про експертну комісію з оцінки впливу на довкілля, кваліфікаційні вимоги до експертів та порядок ведення реєстру експертів з оцінки впливу на довкілля.

Водночас, незважаючи на окреслені недоліки правового регулювання процедури ОВД, її запровадження відіграє значну роль у гарантуванні права людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Адже аналіз поточного стану довкілля, джерела та рівні впливу на навколишнє природне середовище, екологічні та інші обмеження планованої діяльності, заходи щодо запобігання або мінімізації негативного впливу планованої діяльності на довкілля є невід'ємною складовою звіту з ОВД, а, відповідно, враховуються при прийнятті рішення про провадження планованої діяльності, чим сприяють реалізації названого права.

Романюк І. І.

к.ю.н., ас. кафедри публічного
права юридичного факультету
Чернівецького національного
університету ім. Ю.Федьковича

ЮРИДИЧНІ КЛІНІКИ ЯК ЕФЕКТИВНИЙ «ІНСТРУМЕНТ» РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ЛЮДИНИ НА ПРАВОВУ ДОПОМОГУ

Суспільні тренди... Сьогодні про права людини не говорить лише «лінивий». Політика органів публічної влади, інститутів громадянського суспільства спрямована на забезпечення та реалізацію ефективного механізму захисту прав людини, в основу якого покладені основоположні принципи, що задекларовані світовим та європейським співтовариством. Соціально-економічна ситуація в Україні «породжує» дисбаланс у

соціальної стратифікації населення. Природу соціальної стратифікації населення яскраво «змалював» у своїх працях П. Сорокін. Так, на думку науковця стратифікація виражена в існуванні вищих та більш низьких прошарків. Її основа та сутність – у нерівномірному розподілі прав і привілеїв, відповідальності й обов'язку, наявності чи відсутності соціальних цінностей, влади і впливу серед членів тієї чи іншої спільноти[1]. Чи мають місце «соціальні дисбаланси» в українському суспільстві? За допомогою яких інструментів можна знизити їх вплив?

За даними міжнародної фінансової групи CreditSuisse, український середній клас охоплює 14% населення. Для порівняння, середній клас у розвинутих західних країнах справді становить більшість населення. Наприклад, у Великій Британії, Німеччині і Франції це 55 – 60% населення, у США – понад 60%[2]. Аналіз зазначеної ситуації свідчить про наявність значної частки населення, яка не має змоги забезпечити себе базовими потребами. Виникає запитання чи спроможна держава не забезпечуючи належний рівень соціально-економічних умов, забезпечити належний рівень правового захисту? Механізм захисту прав соціально-вразливих верств населення забезпечується через реалізацію системи безоплатної вторинної правової допомоги. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про безоплатну правову допомогу», безоплатна правова допомога – це правова допомога, що гарантується державою та повністю або частково надається за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів та інших джерел [3].

Політична воля парламентаріїв та спільні, злагоджені дії Міністерства юстиції України, центрів безоплатної вторинної правової допомоги, правозахисників та юридичних клінік у своїй сукупності забезпечує дієвість механізму захисту прав на інтересів соціально-вразливих груп населення. Загальновідомо, що юридичні клініки діють у багатьох країнах Європи та світу і виконують соціальну функцію. В Україні, юридичні клініки створені як структурні підрозділи вищих навчальних закладів, які здійснюють підготовку фахівців за спеціальністю «Право». Юридичні клініки є своєрідним «майданчиком можливостей» для студентів-правників та клієнтів. Можливістю для студента отримати практичний досвід у стінах навчального закладу та можливістю для клієнта отримати якісну правову допомогу. У практиці надання безоплатної правової допомоги, трапляються ситуації, коли держава в особі суб'єктів надання безоплатної вторинної правової допомоги не має законної підстави забезпечити її надання. Незначне перевищення межі «малозабезпеченості» є підставою для відмови у наданні безоплатної вторинної правової допомоги. Дієвість механізму забезпечення прав людини підсилюють юридичні клініки через налагоджену співпрацю з центрами надання безоплатної вторинної правової допомоги та правозахисними організаціями. Зростання попиту на правові послуги юридичних клінік та інших суб'єктів надання безоплатної

правової допомоги з боку населення є свідченням авторитету та довіри до системи безоплатної правової допомоги у державі.

Юридичні клініки володіють значним людським та матеріально-технічним ресурсом, що робить останніх повноцінними суб'єктами надання безоплатної правової допомоги та ефективним інструментом реалізації соціальної функції держави.

Список літератури:

1. Борисюк С.Л. Динамізм соціальної структури суспільства та соціальна стратифікація URL: <http://eprints.zu.edu.ua/162/2/5D935090.pdf> (дата звернення 10.03.2018 р.)

2. Представник середнього класу в Швейцарії заробляє майже в сім разів більше, ніж в Україні URL: <http://expres.ua/news/2018/02/21/284977-skilky-zaroblyayut-predstavnyky-serednogo-klasu-ukrayini-nazvaly-cyfru>(дата звернення 10.03.2018 р.)

3. Про безоплатну правову допомогу: Закон від 02.06.2011 № 3460-VI // База даних «Законодавство України» / ВР України URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3460-17>(дата звернення 10.03.2018 р.)

Бутирська І. А.

к.ю.н., ас. кафедри правосуддя
юридичного факультету
Чернівецького національного
університету ім. Ю.Федьковича

*СПРОЩЕНЕ ПОЗОВНЕ ПРОВАДЖЕННЯ
В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ*

Нова редакція Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), так само, як і нові редакції Господарського процесуального кодексу України та Цивільного процесуального кодексу України, які набули чинності 15 грудня 2017 р., суттєво змінили правове регулювання процесуальних правовідносин в Україні, запровадивши чимало нових інститутів. Усі нові редакції вказаних процесуальних кодексів запроваджують спрощене позовне провадження, правове регулювання якого у загальному є уніфікованим, але диференціюється в залежності від виду судочинства.

Згідно ч. 2 ст. 12 КАС України спрощене позовне провадження призначене для розгляду справ незначної складності та інших справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення справи. Таким чином, законодавець прямо визначив спрощене позовне провадження як один із засобів досягнення оперативного вирішення спору. Однак оперативність адміністративного судочинства, як зазначає О. Жукова, не може бути зведена тільки до швидкості вирішення справи. Безумовно, оперативність судочинства жодним чином не може досягатися за рахунок поверхневого розгляду публічно-правових спорів адміністративним судом. Підвищення

оперативності судового розгляду справ, продовжує вчена, передбачає використання не будь-яких можливостей більш швидкого судочинства, а тільки тих, які гарантують правильність і законність судових рішень, виконання інших задач, що стоять перед правосуддям [1, с. 45].

Спрощене позовне провадження є результатом втілення в адміністративному судочинстві принципу процесуальної економії, який, на думку В.А. Рязановського, означає досягнення найбільшого процесуального результату з найменшими витратами праці за рахунок раціонального використання процесуальних засобів і методів захисту суб'єктивних прав і охоронюваних законом інтересів [2, с. 48]. На думку Є.В. Васьковського, процесуальна економія може виявлятися, по-перше, у збереженні часу або швидкості, по-друге, у полегшенні праці, або простоті, і, по-третє, у зменшенні витрат, або здешевленні провадження [3, с. 95]. При цьому триєдина формула процесуальної економії – простота, швидкість, дешевизна – має трактуватись переважно в загальному контексті досягнення кінцевої мети (призначення) судочинства.

Інститут спрощеного позовного провадження є яскравим прикладом реалізації принципу процесуальної економії, метою якого є мінімізація зусиль як учасників справи, так і суду, оскільки дійсно наявний значний масив адміністративних справ, які є порівняно нескладними, і їх можна вирішити у набагато простіший спосіб та швидші строки, ніж це передбачено для загального позовного провадження.

Норми, що регламентують розгляд адміністративних справ за правилами спрощеного позовного провадження, зосереджені у гл. 10 розділу II КАС України. Так, за правилами спрощеного позовного провадження розглядаються справи незначної складності. За правилами спрощеного позовного провадження може бути розглянута будь-яка справа, віднесена до юрисдикції адміністративного суду, за винятком справ, зазначених у ч. 4 ст. 257 КАС України. Таким чином, можна умовно визначити дві групи адміністративних справ, що розглядаються за правилами спрощеного позовного провадження:

1) справи незначної складності (наприклад, справи щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію; оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг; типові справи та інші справи, передбачені ч. 6 ст. 12 КАС України);

2) будь-які справи, віднесені до юрисдикції адміністративного суду, питання про розгляд яких за правилами спрощеного позовного провадження вирішується судом. Крім того, аналіз КАС України дозволив виділити ще деякі категорії справ, які завжди розглядаються за правилами спрощеного позовного провадження з урахуванням особливостей, передбачених для відповідних категорій справ:

- розгляд Верховним Судом зразкових справ (ч. 5 ст. 290 КАС України);
- провадження у суді апеляційної інстанції (ч. 1 ст. 310 КАС України);
- провадження у суді касаційної інстанції (ч. 1 ст. 344 КАС України).

Перелік справ незначної складності наведений у ч. 6 ст. 12 КАС України. При чому цей перелік можна назвати відкритим, оскільки п. 10 передбачає, що справами незначної складності є інші справи, у яких суд дійде висновку про їх незначну складність, за винятком справ, які не можуть бути розглянуті за правилами спрощеного позовного провадження. Справи незначної складності завжди розглядаються за правилами спрощеного позовного провадження, незалежно від наявності відповідного клопотання про такий розгляд позивача та заперечень проти цього з боку відповідача.

На відміну від загального позовного провадження, яке призначене для розгляду справ, які потребують повного і детального дослідження всіх доказів, спрощене позовне провадження призначене для розгляду справ незначної складності та інших справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення справи. При цьому при вирішенні питання про розгляд справи за правилами спрощеного або загального позовного провадження суд повинен враховувати: 1) значення справи для сторін; 2) обраний позивачем спосіб захисту; 3) категорію та складність справи; 4) обсяг та характер доказів у справі, в тому числі чи потрібно у справі призначати експертизу, викликати свідків тощо; 5) кількість сторін та інших учасників справи; 6) чи становить розгляд справи значний суспільний інтерес; 7) думку сторін щодо необхідності розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження (ч. 3 ст. 257 КАС України).

Отже, матеріально-правовим критерієм розгляду тієї чи іншої справи у порядку спрощеного позовного провадження є незначна складність та (або) пріоритет швидкого вирішення. І якщо стосовно справ незначної складності спрощене позовне провадження застосовується адміністративним судом у безумовному порядку, то щодо інших категорій адміністративних справ (за винятком справ, зазначених у ч. 4 ст. 257 КАС України), застосування спрощеного позовного провадження залежить від клопотання позивача про розгляд справи в такому порядку (ст. 259 КАС України) [4, с. 141]. Варто зауважити, що питання щодо того, чи може адміністративний суд з власної ініціативи прийняти рішення про розгляд справи (крім справи незначної складності) у порядку спрощеного позовного провадження, у КАС України врегульовано неоднозначно. С.О. Короед

вважає, що суд таких повноважень не має, і з цього приводу науковець вказує: «... лише за наслідками розгляду такого клопотання позивача адміністративний суд вправі дійти висновку про розгляд справи в порядку спрощеного позовного провадження та визначити в ухвалі про відкриття провадження дату і час судового засідання для розгляду справи по суті...» [4, с. 141].

Разом з тим, судова практика пішла іншим шляхом. Так, в ухвалі Закарпатського окружного адміністративного суду від 14 лютого 2018 р. у справі № 807/30/18 суд вказав, що КАС України не містить норми, що суд може розглядати справу за правилами спрощеного позовного провадження лише за наявності відповідного клопотання позивача. У п. 10 ч. 6 ст. 12, ч. 1 ст. 260 КАС України закріплено право за судом вирішувати, як розглядати справу – у порядку позовного провадження загального або спрощеного, незалежно від наявності відповідного клопотання позивача. Позивач при подачі позову не скористався своїм правом, передбаченим ст. 259 КАС України та при подачі позову до суду не подав разом з позовом клопотання про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження, тому суд з урахуванням приписів ч. 1-ч. 2, п. 10 ч. 6 ст. 12, ч. 1-ч. 3 ст. 257, ч. 1 ст. 260 КАС України вирішив розглядати справу за правилами спрощеного позовного провадження. При цьому дана справа не віднесена до категорії справ, передбачених ч. 4 ст. 12, ч. 4 ст. 257 КАС України – справ, які мають розглядатись виключно за правилами загального позовного провадження [5].

Таким чином, вважаємо, що суд має право самостійно вирішувати питання про розгляд справи (крім справ незначної складності) у порядку спрощеного позовного провадження незалежно від наявності відповідного клопотання позивача, однак на сьогоднішній день дане питання КАС України врегулює неоднозначно, що може стати причиною для розбіжностей у правозастосуванні. У зв'язку з цим вважаємо за доцільне внести відповідні зміни до КАС України, чітко визначивши право суду, незалежно від наявності клопотання позивача, приймати рішення про розгляд справи у порядку спрощеного позовного провадження.

Щодо особливостей розгляду справ у порядку спрощеного позовного провадження, то слід зазначити, що підготовче засідання у таких справах не проводиться, а розгляд справи по суті починається з відкриття першого судового засідання. Цікавим є те, що, за загальним правилом, спрощене позовне провадження відбувається без повідомлення сторін, тобто у порядку письмового провадження. Тільки за наявності клопотання сторін про інше, або з власної ініціативи, адміністративний суд вирішує питання про розгляд такої справи у судовому засіданні з повідомленням (викликом) сторін. Якщо для розгляду справи у порядку спрощеного позовного провадження судове засідання не проводиться, то всі процесуальні дії, строк вчинення яких відповідно до КАС України обмежений першим

судовим засіданням у справі, можуть вчинятися протягом тридцяти днів, а у випадках, визначених ст. 263 КАС України, – протягом п'ятнадцяти днів з дня відкриття провадження у справі.

Суд розглядає справи за правилами спрощеного позовного провадження протягом розумного строку, але не більше шістдесяти днів із дня відкриття провадження у справі. Також передбачено і додаткову підставу для скасування судового рішення, ухваленого за результатами розгляду справи у порядку спрощеного позовного провадження, – якщо суд розглянув за правилами спрощеного позовного провадження справу, яка підлягала розгляду за правилами загального позовного провадження.

І.В. Завальнюк у своєму дисертаційному дослідженні вказує, що для спрощеного судочинства характерним є подвійний підхід:

1) можливість поступитися низкою процесуальних дій, які гарантують збереження усіх належних учасникам процесу прав і свобод;

2) спроба дотримуватися при цьому принципів рівності і справедливості, а також принципу змагальності, який найбільшою мірою страждає при застосуванні спрощеної форми судочинства [6, с. 139].

Вважаємо, що процедура спрощеного позовного провадження дозволяє швидко і своєчасно визначити напрямок та відповідно спрямувати рух справи, діяти ефективно та раціонально з мінімальними затратами сил, засобів та часу як учасників справи, так і суду. Однак правове регулювання даного інституту на сьогоднішній день є недосконалим, що зумовлює необхідність внесення змін до відповідних норм КАС України, зокрема, в частині нормативного закріплення права суду, незалежно від наявності клопотання позивача, приймати рішення про розгляд справи у порядку спрощеного позовного провадження.

Список літератури:

1. Жукова Е. Понятие и сущность принципа процессуальной экономии административного судопроизводства Украины / Елена Жукова // Закон и Жизнь. – 2014. – № 6/2. – С. 43-47.

2. Рязановский В. А. Единство процесса / В. А. Рязановский. – М. : Юрид. бюро «Городец», 1996. – 75 с.

3. Васьковский Е. В. Учебник гражданского процесса / Е. В. Васьковский / Под редакцией и с предисловием В. А. Томсинова. – М. : Издательство «Зерцало», 2003. – 464 с.

4. Короєд С. О. Інститут спрощеного позовного провадження за проектом нової редакції Кодексу адміністративного судочинства України / С. О. Короєд // Науковий вісник публічного та приватного права. – 2017. – Вип. 2. – С. 138-142.

5. Ухвала Закарпатського окружного адміністративного суду від 14 лютого 2018 р. у справі № 807/30/17 [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72272665>.

6. Завальнюк І. В. Спрощене провадження в адміністративному судочинстві: дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.07 /

І. В. Завальнюк ; Національний університет «Одеська юридична академія». – Одеса, 2017. – 283 с.

Войцеховський Н. В.

асистент кафедри публічного права
Чернівецького національного
університету ім. Ю.Федьковича

*ПРАВОВА ПРИРОДА МУНІЦИПАЛЬНИХ ПРАВ ЧЛЕНІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ
ГРОМАД*

Права людини і громадянина на сьогоднішній день визнаються однією із ключових проблем, яка вимагає чіткого розуміння всієї її вагомості і значимості для суспільства в контексті впровадження позитивних змін у суспільному житті. Права людини являються ключовим аспектом у формуванні демократичної та гуманної держави, яка створює всі умови для самореалізації та самоствердження особистості.

Варто розуміти, що права людини визначають спрямованість діяльності органів не тільки на державному, а й на місцевому рівні. Це означає, що органи місцевого самоврядування повинні забезпечувати належні умови для формування, утвердження, забезпечення, а в сучасних умовах і захисту основних політичних, економічних, культурних, соціальних цінностей, які формуються у процесі розвитку суспільних відносин.

Чи означає це положення те, що виключно від відповідального виконання покладених завдань органами державної влади та органами місцевого самоврядування буде залежати ефективне утвердження та реалізація основних прав особи? Відповідь, очевидно, потрібно шукати у розумінні власного правового становища, вагомості та місця особи у суспільстві. У контексті задоволення основних інтересів особи на локальному рівні, які породжуються наявними потребами та бажанням їх задоволення, важливе місце посідає реалізація муніципальних прав членів відповідних територіальних громад.

Варто зазначити, що питанню дослідження окремих аспектів муніципальних прав членів територіальних громад присвячено дослідження таких науковців, як М.О. Баймуратов, В.Б. Авер'янов, В.А. Григор'єв, Ю.М. Тодика, В.Ф. Погорілко, М.І. Корнієнко, Г.В. Атаманчук та інших. При цьому комплексне дослідження поняття, класифікації, еволюції, проблем реалізації муніципальних прав особи поки не здійснювалось, хоча деяким аспектам цієї проблематики присвячуються окремі розділи чи параграфи у науковій літературі.

На сьогоднішній день у цивілізованому світі прийнято сприймати як істину той факт, що справжня демократія, формування правової, соціальної, демократичної держави та громадянського суспільства є неможливим без забезпечення локальної демократії, за відсутності якої є абсурдним

твердження про формування демократії у державі в цілому. Основні свої життєві потреби кожна окрема особа намагається забезпечити саме на місцевому рівні, де протікають буденні суспільні відносини і відбувається обмін благами між людьми. Як стверджує Трачук П.А., саме на рівні місцевого самоврядування, його інститутів, проявляються складні різнорівневі елементи соціального механізму, спрямованого на здійснення можливості самим громадянам брати активну участь у реалізації, забезпеченні та захисті своїх прав та свобод, у тому числі через інститути місцевого самоврядування [1, с.74].

Аналізуючи основні праці науковців, можна дійти висновку, що муніципальні права особи — це ті права, якими вона наділяється як член відповідної територіальної громади, що спрямовані на формування реальної можливості особи брати активну участь у вирішенні питань місцевого значення задля задоволення власних побутових, соціальних, матеріальних та культурних потреб. Як доцільно вказує М.О. Баймуратов, саме на локальному рівні функціонування соціуму людина індивідуально чи разом з іншими в рамках територіальної громади продукує так звані локальні інтереси, що стосуються широкого спектра індивідуальних та групових, колективних прав і свобод та виступають саме як права і свободи людини, яких вона потребує і здійснює в різних сферах життєдіяльності особисто чи разом з іншими мешканцями відповідної території держави [2, с.97]. Смоленський М.Б. наголошує на політичному вимірі місцевого самоврядування у контексті прав людини і на його необхідності як однієї із форм здійснення політичних прав і свобод громадянина [3, с.57].

У сучасній українській науці панує думка, що особа, як член відповідної територіальної громади має спеціальний правовий статус і саме територіальна громада виступає партнером особи у сфері місцевого самоврядування. В цьому аспекті доцільно поділяти муніципальні права на індивідуальні, які належать кожному громадянину окремо та можуть бути реалізовані незалежно від інших членів громади, та колективні права, реалізація яких можлива лише за допомогою колективних дій всіх або окремих членів територіальної громади. Зокрема, до індивідуальних муніципальних прав особи можна віднести право громадян на участь у місцевому самоврядуванні, яке є основоположним та системоутворюючим, право громадян ініціювати проведення місцевого референдуму та брати участь у його проведенні, право громадян обирати та бути обраними до органів місцевого самоврядування, право на оскарження рішень органів місцевого самоврядування у суді, право на звернення громадян до органів та посадових осіб місцевого самоврядування та інші. До колективних муніципальних прав можна віднести право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах чинного законодавства, право на здійснення місцевої влади безпосередньо та через органи місцевого самоврядування, право на проведення місцевих зборів

членів територіальної громади за місцем проживання, право на фінансову самостійність, право на управління об'єктами комунальної форми власності, право на захист місцевого самоврядування та інші. Даний перелік муніципальних прав особи в процесі розвитку суспільства постійно розширюється та доповнюється у статутах територіальних громад. Цей процес підтверджує думки науковців, які визначають муніципальні права членів територіальної громади як ті права, що забезпечують реальну можливість кожному жителю брати активну участь у вирішенні питань місцевого значення [4, с. 180]. Як доречно зауважує Батанов О.В. муніципальні права громадян мають виражені характеристики системного утворення, свідченням чого є їхня множинність, багатогранність, внутрішня диференціація як певної сукупності правових можливостей у сфері муніципальної демократії [5, с. 236].

Таким чином, муніципальні права особи являють собою важливу ланку в процесі утвердження демократії та верховенства права. Закріплення муніципальних прав членів територіальних громад визначають соціальну спрямованість діяльності органів місцевого самоврядування у процесі вирішення місцевих питань. Законодавче закріплення такої діяльності є неможливим у відриві від муніципальних прав, які втілюють у собі можливість кожного члена територіальної громади розуміти та відчувати свою значимість у вирішенні питань місцевого значення.

Список літератури:

1. Трачук П.А. Участь громадян у місцевому самоврядуванні: дис. кандидата юридичних наук. : 12.00.02 / Трачук Петро Антонович. - К., 2003. - 223 с.
2. Баймуратов М.О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення / М.О. Баймуратов // Юридична освіта та правова держава: зб. наук. Праць. - 1997. - С. 96-101.
3. Смоленський М.Б. Местное самоуправление — институт гражданского общества / М.Б. Смоленский // Юридический вестник Российск. госуд. универс. - 2001. - №3. - С.57.
4. Литвиненко І.Л. Особливості муніципально-правового статусу людини та громадянина в Україні / І.Л. Литвиненко // Державо і право: зб. наук. праць юрид. і політ. науки. - 2000. - Вип. 8. - С. 175-182.
5. Батанов О.В. Муніципальне право України: підруч. / О.В. Батанов. - Х. : ТОВ «Одисей» 2008. - 528 с.

Федорчук М. Д.

асистент кафедри публічного права
Чернівецького національного
університету ім. Ю.Федьковича

ПРАВА ПЛАТНИКА ПОДАТКІВ ТА ЕЛЕКТРОННЕ ВРЯДУВАННЯ

XXI століття характеризується стрімким розвитком інформаційно-телекомунікаційних технологій у всіх сферах суспільного життя, зокрема у сфері електронного урядування. Електронне урядування є одним із факторів успішності країни. Електронне урядування сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян [3].

Тісний зв'язок простежується між електронним урядуванням та податковим правом. Належний рівень електронного урядування характерний в сервісній державі. В цьому напрямку рухається й Українська держава, оскільки відбувається перехід від державоцентризму до людиноцентризму, до держави в якій найціннішими є права людини. Як зазначає Р.О. Гаврилюк, що за природою в соціумі державі відведена винятково інструментальна роль; вона вбудована в соціум як певний його тип та з відповідною основоположною метою: забезпечити соціальне співбуття індивідів для насамперед публічних потреб [4, 479,496].

Податковий кодекс України регламентує права платника податків у сфері електронного урядування, зокрема платник податків має право: безоплатно отримувати у контролюючих органах, у тому числі і через мережу Інтернет, інформацію про податки та збори і нормативно-правові акти, що їх регулюють; самостійно обирати спосіб взаємодії з контролюючим органом в електронній формі через електронний кабінет; реалізовувати через електронний кабінет права та обов'язки, передбачені цим Кодексом та які можуть бути реалізовані в електронній формі засобами електронного зв'язку [1].

З метою забезпечення прав платника податків з боку держави створюються спеціальні сервіси. Одним із таких сервісів є електронний кабінет платника податків - персональне автоматизоване робоче місце платника, працювати в якому платник може без використання спеціально встановленого клієнтського застосування. Особистий кабінет платника надає можливості листування з ДФС, контролю стану розрахунків з бюджетом, ведення податкової звітності, отримання інформації з реєстрів, роботи в системі електронного адміністрування ПДВ та акцизного податку [1].

Однією з можливостей електронного урядування у сфері оподаткування є реєстрація податкових накладних в Єдиному реєстрі

податкових накладних, що передбачено ст. 201 Податкового кодексу України. Проте, аналізуючи судову практику, здається, що навпаки це ще більший віз для платника податку на додану вартість. І як захистити платнику податків свої права? Мова йде про блокування податкових накладних. Відповідно до п. 201.16 ст. 201 Податкового кодексу реєстрація податкової накладної/розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних може бути зупинена в порядку та на підставах, визначених Кабінетом Міністрів України. У випадку зупинення реєстрації протягом операційного дня повідомляється платник податків шляхом надсилання квитанції про зупинення реєстрації такої накладної. Таке зупинення здійснюється в день подання податкової накладної автоматично, комп'ютерною програмою, що здавалось б зменшує корупційні прояви та яку не можна «підкупити». Проте, така процедура має певні недоліки, що має наслідком збільшення кількості спорів між платниками податків, які намагаються захищати свої права та податковими органами в адміністративному та судовому порядку. А це у свою чергу збільшує тягар, як на платників податків, так і на податкові та судові органи, адже спір – це завжди витрати фінансів та часу.

В реєстрі судових рішень можна знайти вже значну кількість справ стосовно блокування податкових накладних. Більшість рішень й далі приймається на користь платника податків. У цій сфері спорів було винесено рішення й новим Верховним судом у справі №826/4475/16 від 6 березня 2018 р., у якому суд залишив рішення суду першої та апеляційної інстанції без змін, якими були задоволені вимоги платника податків стосовно визнання протиправною відмову податкового органу у реєстрації податкової накладної [5]. Судом у мотивувальній частині зазначено, що податковим органом не визначено причин неприйняття податкових накладних, не встановлено такі причини судами також при розгляді справи, що розцінюється як неправомірні дії суб'єкта владних повноважень, що діяв не у спосіб, визначений положеннями статті 201 Податкового кодексу України. Крім цього, визнання неправомірним неприйняття податкових накладних тягне наслідки, передбачені п.201.10 ст. 201 Податкового кодексу України, тобто податкові накладні вважаються прийнятими протягом того операційного дня, коли вони були надіслані платником податків для реєстрації.

3 січня 2018 року було тимчасово призупинено блокування податкових накладних. Проте 21 лютого 2018 р. Кабінет міністрів України Постановою №117 затвердив порядки з питань зупинення реєстрації податкової накладної/розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних, яка вже опублікована та набирає чинності 22 березня 2018 р. [2]. З того ж дня відновиться блокування податкових накладних. Чи покращиться ситуація з податковими накладними цього разу – покаже час.

Таким чином, між правами платника податків та електронним урядування простежується тісний зв'язок. Адже реалізація прав залежить і від належного електронного урядування. Для платника податків з однієї сторони створюються сервіси, що допомагають йому, а з іншої сторони недосконалість законодавчого та технічного забезпечення цих сервісів, часто обтяжують платника податків.

Список літератури:

1. Податковий кодекс України від 02.12.2010 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
2. Порядки з питань зупинення реєстрації податкової накладної/розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних, затверджені Постановою Кабінету міністрів України №117 від 21.02.2018 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/pro-zatverdzhennya-poryadkiv-z-pitan-75>
3. Концепція розвитку електронного урядування в Україні, схвалена Розпорядженням Кабінету міністрів України № 649-р від 20 вересня 2017 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/250287124>
4. Гаврилюк Р. О. Природа податкового права: антропосоціокультурний підхід : монографія / Р. О. Гаврилюк. – Чернівці: Чернівецький нац. ун-т, 2014. – 636 с.
5. Постанова Верховного суду від 06.03.2018 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72608562>

Воробець Х. М.

аспірант кафедри публічного права
Чернівецький національний
університет імені Юрія Федьковича

ІНФОРМАЦІЙНА БЕЗПЕКА ЯК ОБ'ЄКТ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ

Сучасне життя неможливо уявити без глибокого проникнення інформатизації в усі його сфери. Інформаційна розвиненість поступово стає однією з важливих складових, що визначають «образ» сучасної людини, створюючи необхідну основу її повноцінного існування. З кожним роком інформація набуває все більшого загальносуспільного значення, що надає особливу актуальність гуманітарним дослідженням явищ, нерозривно пов'язаних із нею.

На сьогоднішній день набуває першорядного значення переосмислення самого поняття інформації, її ролі в сучасному світі. Така переоцінка неможлива без з'ясування всіх соціально значущих аспектів феномена інформації, у тому числі аспектів правової регламентації інформаційних відносин. Повноцінну правову регламентацію тих чи інших суспільних відносин не можна навіть уявити без забезпечення її належними засобами правового захисту й охорони або, інакше кажучи, без її убезпечення, чим традиційно займається кримінальне право. Під

інформаційною безпекою ми розуміємо стан захищеності національних інтересів в інформаційній сфері, що визначається сукупністю збалансованих інтересів особи, суспільства та держави. Інформаційну безпеку складають найрізноманітніші відносини, що містять своїм невід'ємним компонентом інформаційну складову, на яку вказує низка термінів, що використовуються законодавцем у побудові кримінально-правових норм та які визначають відносини у сфері забезпечення інформаційної безпеки. Це такі уживані в законі слова та сполучення, що характеризують предмет злочину, як: «відомості», «дані», «таємниця», «документи», «матеріали», «носії», «комп'ютерні мережі», «засоби зв'язку» тощо. На ознаки протиправного діяння, що посягає на інформаційну безпеку, вказують такі терміни: «розголошення», «розповсюдження», «завідомо неправдиве повідомлення», «втрата», «привласнення», «заклик», «фальсифікація» тощо [4, С.278–282]. Відповідно до тлумачного словника з української мови, інформація (лат. *informatio*) – це відомості про навколишній світ, процеси, які в ньому відбуваються, про події, ситуації, чиясь діяльність, що їх сприймають людина і живі організми, машини та інші системи [5, С. 368]. Саме так сучасний тлумачний словник пояснює слово «інформація», яке є фундаментальним для багатьох термінів, сьогодні вже загальноживаних. Схожим за змістом, але з доповненням можливості збереження на матеріальних носіях або відображення в електронному вигляді, є поняття інформації, закріплене українським законодавством¹. Зрозуміло, що таке визначення відображає лише формальний бік цього явища і не враховує його соціального значення як цінності, товару, влади, зброї для нападу й захисту, потенціалу для розвитку і причини деградації, світогляду, засобу взаємодії тощо. Глибина осягнення феномену «інформація» впливає на усвідомлення низки явищ, які визначають майбутнє людства. Для їх позначення сформувався цілий термінологічний комплекс, до якого можна віднести такі терміни, як інформатизація, інформаційна сфера, інформаційне суспільство, інформаційний простір, інформаційний ресурс, інформаційна система, інформаційна інфраструктура, інформаційна безпека, інформаційний суверенітет тощо. Динаміка трансформації інформаційних явищ сьогодні є найвищою, що зумовлює необхідність їх дослідження в нових реаліях суспільного життя.

В умовах відсутності своєчасної та достовірної інформації людина стає роззброєною перед дезінформаційним впливом, не може адекватно сприймати й осмислювати різноманітні загрози її існуванню та відповідати на них. Разом із розвитком інформаційно-комунікаційних мереж, зокрема швидкісного інтернету, це створює сприятливі умови для діяльності іноземних спецслужб і політичних організацій із поширення дезінформації з метою впливу на суспільну думку та маніпулювання масовою свідомістю, що стає однією з пріоритетних загроз інформаційній безпеці [8, С. 153] . Тому низька якість інформаційного забезпечення суспільства повинна бути

визнана загрозою його інформаційній безпеці на державному рівні, що надалі впливатиме на всі складові суспільної безпеки. Вирішення цієї проблеми ускладнюється тим, що політична боротьба за владу як у державі, так і на міжнародній арені переважно заснована на методах ведення «інформаційних війн», а їх викоренення є проблемою загальносвітового масштабу [7, С.45]. Починаючи розгляд інформаційної безпеки як об'єкта кримінально-правової охорони, по-перше, зазначимо, що за суттю вона є не певним станом або захищеністю, а системою суспільних відносин. Будь-який інший підхід входив би в очевидну суперечність з аксіоматичними положеннями юридичної науки. Крім цього, дуже важливою сутнісною ознакою інформаційної безпеки є її динамічність, яка являє собою забезпечення стабільності та розвитку інформаційної сфери, яка постійно змінюється через різноманіття потреб учасників інформаційних відносин. На думку М.В. Карчевського зміст системи суспільних відносин інформаційної безпеки як об'єкта кримінально-правової охорони пов'язаний із поняттями «інформаційна потреба», «інформаційний ресурс», «інформаційні суспільні відносини», «соціальна інформаційна взаємодія» та «інформаційні технології» [6, С. 24–31]. Інформаційна потреба виникає тоді, коли певний суб'єкт не може виконати завдання, що стоїть перед ним, без отримання додаткової інформації. Інформаційний ресурс – уся сукупність одержуваних відомостей і таких, які накопичуються в процесі розвитку науки та практичної діяльності людей для їх багаточільового використання в суспільному виробництві й управлінні; відноситься до найважливіших видів ресурсів, що визначають економічну, політичну та (або) військову міць їх власника [3, с. 3–8]. До інформаційних ресурсів нашої країни згідно зі ст. 53 Закону України «Про інформацію» входить вся належна їй інформація незалежно від змісту, форм, часу і місця створення. Інформаційні відносини – відносини, що виникають у всіх сферах життя та діяльності суспільства й держави при збиранні, одержанні, використанні, поширенні та зберіганні інформації. Соціальна інформаційна взаємодія, у найзагальнішому розумінні, являє собою динамічний процес використання та формування соціального інформаційного ресурсу. Необхідною складовою будь-якої діяльності держави, суспільства, фізичних або юридичних осіб є інформаційне забезпечення: для того щоб діяти, їм необхідна інформація, яку вони отримують у межах інформаційних суспільних відносин (використання). Водночас результатом будь-якої діяльності є певна зміна соціальних відносин, предметів, статусу учасників та ін., ця зміна породжує нову інформацію, якою, у свою чергу, поповнюється інформаційний ресурс (формування). Поняття «інформаційна технологія» визначається в Законі України «Про Національну програму інформатизації» [2] так: «цілеспрямована організована сукупність інформаційних процесів з використанням засобів обчислювальної техніки, що забезпечують високу швидкість обробки

даних, швидкий пошук інформації, розосередження даних, доступ до джерел інформації незалежно від місця їх розташування». Інформаційні технології являють собою організаційно-технічну базу процесів інформаційної суспільної взаємодії.

Таким чином, інформаційна безпека розуміється як система суспільних відносин, що забезпечує можливість реалізації інформаційної потреби громадян, суспільства, держави. Реалізація інформаційної потреби здійснюється шляхом отримання доступу до необхідної інформації, базується на використанні інформаційних технологій та забезпечується формуванням інформаційного ресурсу. Означеного достатньо для того, щоб сформулювати таке визначення: інформаційна безпека – система суспільних відносин щодо забезпечення реалізації інформаційних потреб громадян, суспільства, держави, яка включає: 1) відносини щодо забезпечення доступу до інформаційних ресурсів; 2) відносини щодо формування інформаційного ресурсу; 3) відносини щодо забезпечення функціонування інформаційних технологій як засобів доступу до інформаційного ресурсу та його формування.

Список літератури:

1. Про інформацію : Закон України №2657-ХІІ від 02.10.1992 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
2. «Про Національну програму інформатизації» : Закон України від 4 лютого 1998 року № 74/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80>
3. Воройский Ф.С. Систематизированный толковый словарь по информатике [вводный курс по информатике и вычислительной технике в терминах] / Ф.С. Воройский. – М. : Либерия, 1998. – 375 с.
4. Дзюба Ю.П. Інформаційна безпека в системі міжгалузевих зв'язків кримінального права / Ю.П. Дзюба // Наука кримінального права в системі міждисциплінарних зв'язків : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 9-10 жовт. 2014 р. – Харків, 2014. – С. 278–282. – Режим доступу: <http://dspace.nlu.edu.ua/handle/123456789/7076>
5. Дубчинський В.В. Сучасний тлумачний словник української мови : 65000 слів / [заг. ред. В.В. Дубчинський]. – Х. : ВД «ШКОЛА», 2006. – 1008 с.
6. Карчевський М.В. Кримінально-правова охорона інформаційної безпеки України : монограф. / М.В. Карчевський; МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка. – Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2012. – 528 с.
7. Тихомиров О.О. Забезпечення інформаційної безпеки як функція сучасної держави : моногр. / О.О. Тихомиров; заг. ред. Р. А. Калюжний. – Центр навч.-наук. та наук.-практ. вид. НА СБ України, 2014. – 196 с.
8. Шемшученко Ю.С. Правове забезпечення інформаційної діяльності в Україні / [заг. ред. Ю.С. Шемшученко, І.С. Чиж]. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2006. – 384 с.

Мойсей Г. Г.

аспірант кафедри публічного права
Чернівецький національний
університет імені Юрія Федьковича

*СУДОВА АРГУМЕНТАЦІЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ
ПРАВА НА ЛЮДСЬКУ ГІДНІСТЬ*

Проблема правової аргументації пов'язана з викликами сучасного судового процесу, які потребують нових підходів для здійснення правосуддя. Особливо актуальним на сьогодні є судова аргументація з боку Конституційного Суду України, що зумовлено насамперед конституційною реформою в Україні. Тому дослідження правової аргументації в контексті конституційного судочинства має дуже актуальне значення. Питання правової аргументації досліджувалося такими зарубіжними філософами і вченими як, Т. Аквінський, Ф. Бекон, Т. Гоббс, Р. Дворкін, а також вітчизняними вченими до яких відносяться, М.І. Козюбра, П.М. Рабінович, М.Д. Савенко та інші. Судді Конституційного Суду відіграють важливу роль під час побудови судової аргументації, це зумовлено тим що вони повинні мислити логічно, мати компетенції до застосування конкретних юридичних правил, а також враховувати моральні, політичні, соціальні, причини своєї мотивації. Адже коли мова йде про такі основоположні права як наприклад: право на людську гідність, право на особисту недоторканість, право на соціальний захист, важливою складовою буде саме правова позиція (думка) окремого судді. Як справедливо пише М.І. Козюбра: «обираючи правове рішення, суддя повинен зважати на безліч чинників, зокрема на те, що право під впливом цих чинників постійно змінюється і саме судді, як правило, доводиться розв'язувати колізії між мінливими потребами життя і застиглими формами закону. У зв'язку з цим необхідна адаптація тексту закону до потреб часу шляхом його тлумачення»[1, с. 172].

Відповідно до статті 147 Конституції України, Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України законів України, та у передбачених цією Конституцією випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до цієї Конституції. Очевидним становиться те, що саме Конституційний Суд України приймає важливі рішення, оскільки є єдиним органом який має право на офіційне тлумачення законів України, а отже дуже багато залежить від правової аргументації того чи іншого рішення. Тому в першу чергу необхідно розглянути застосування практики Конституційного Суду України в контексті захисту прав і свобод людини і громадянина, бо як слушно зауважив новий голова Конституційного Суду України Станіслав Шевчук: «КСУ має чітко стояти на захисті людини від держави».

Таким чином, мета правової аргументації Конституційним Судом України полягає в забезпеченні верховенства права та особливої ролі Конституції України в суспільстві.[2]

Візьмемо до прикладу нещодавнє рішення Конституційного Суду України № 1-р/2018 (справа про оподаткування пенсій і щомісячного довічного грошового утримання), аргументуючи своє рішення, Конституційний Суд України встановив що Україна є соціальною, правовою державою, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Також було вказано що основними елементами конституційного принципу верховенства права є справедливість, рівність, правова визначеність. Відповідно до статті 46 Конституції України «громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності...». Окрім того, Конституційний Суд України вважає, що принцип правової визначеності вимагає від законодавця чіткості, зрозумілості, однозначності правових норм, їх передбачуваності для забезпечення стабільного правового становища людини. Таким чином оподаткування пенсій, починаючи від певної суми (більше десяти розмірів прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, у розрахунку на місяць), є порушенням конституційного принципу рівності за ознакою майнового стану. Отже, положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України визнано неконституційним [3]. У цьому випадку, порушення конституційного принципу рівності так чи інакше призводить до приниження гідності людини, а як нам відомо це невід'ємне, природне право кожної особи – правова цінність якої впливає із порушення будь-яких прав і свобод людини. Тому, можна стверджувати що Конституційний Суд України своїм вищезазначеним рішенням чітко підкреслив свою професійність, незалежність та прагнення виконувати свої повноваження відповідно до Конституції та законів України, таке рішення також є позитивним сигналом для всієї правової системи України в цілому, та результатом успішної реформи самого Суду.

Особливістю судової аргументації в конституційному судочинстві як зазначив суддя Конституційного Суду України у відставці В. М. Кампо, є те, що аргументація конституційним органом має здебільшого індуктивний зміст, де метою є не лише вирішити справу, а й, зважаючи на конкретну ситуацію, здійснити вплив на розвиток права в цілому. Він також говорить про те, що з матеріального погляду обґрунтованість рішень КСУ – це їхня правова, доктринальна та наукова аргументованість, яка досягається, зокрема, шляхом звернення Суду: 1) до правової доктрини; 2) до міжнародних правових актів; 3) до практики Європейського суду з прав людини; 4) до власних правових позицій, висловлених у попередніх рішеннях [4, с. 101].

Конституційний Суд України у своїй діяльності повинен звернути свою увагу в першу чергу на практику Європейського Суду з прав людини та інших зарубіжних судів конституційної юрисдикції. У даному випадку слід брати приклад з Федерального Конституційного суду Німеччини, який покликаний забезпечити баланс між гілками державної влади, взаємовідповідальність між людиною і державою, а також має багаторічну практику в різних сферах захисту прав людини, в тому числі через інститут конституційної скарги, що надходять від осіб у зв'язку з порушенням їхніх конституційних прав. На нашу думку, Конституційному Суду України слід перейняти досвід з німецької моделі функціонування конституційної скарги, оскільки тільки за 2018 рік (станом на 12 березня 2018 року) вже надійшло 91 конституційних скарг щодо відповідності Конституції України різних законів, положень та нормативно-правових актів.

З огляду на вище наведене можна дійти до таких висновків:

1. Судова аргументація Конституційним Судом України є важливим елементом в контексті захисту основоположних прав людини і громадянина.

2. Важливу роль при аргументації своїх рішень належить суддям органів конституційного судочинства, їх моральні та особисті якості, грамотність та компетентність.

3. Практика Конституційного Суду України на сьогоднішній день ще не відійшла за межі позитивістських підходів до тлумачення прав людини і саме цей фактор впливає на правову культуру в Україні в цілому.

Список літератури:

1. Козюбра М. І. Теорія юридичної аргументації та її особливості в конституційному судочинстві / М. І. Козюбра // Вісник Конституційного Суду України. – 2016. – № 6. – С. 167–181.

2. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996 — 1996 р., № 30, статті 141, 46.

3. Рішення Конституційного Суду України від 27.02. 2018 у справі за конституційними поданнями 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців тринадцятого, чотирнадцятого пункту 32 розділу I Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» та Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України (справа про оподаткування пенсій і щомісячного довічного грошового утримання).

4. Кампо В. М. Основні принципи діяльності Конституційного Суду України: структурний вимір [Електронний ресурс] / В. М. Кампо // Альманах права. – 2012. – Вип. 3. – С. 98–102.

Петришина М. Д.

здобувач кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ЗАВДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА ТА ЙОГО РЕАЛІЗАЦІЯ ПІД ЧАС РОЗГЛЯДУ СПРАВ ЗА ЗВЕРНЕННЯМИ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

Прийняття КАС є надзвичайно важливою подією, оскільки це знаменує запровадження в нашій державі нового способу судового захисту прав, свобод та інтересів осіб від порушень з боку представників влади. Тепер правосуддя в спорах, що виникають у зв'язку з управлінською діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень здійснюється спеціалізованими адміністративними судами з використанням процесуальної форми, придатної для розв'язання правових конфліктів певного виду. Очевидно, що КАС є одним з найпрогресивніших нормативних актів незалежної України, а аналіз його положень дозволяє дійти висновку про те, що Українська держава рухається у напрямку визнання пріоритетності прав громадян порівняно зі своїми власними правами. На особливу увагу заслуговують положення двох перших розділів, які є визначальними для нормального функціонування судових установ, уповноважених вирішувати спори за участю суб'єктів владних повноважень [1; С. 12].

Завданням адміністративного судочинства згідно зі ст. 2 КАС є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Отже, юридичні конфлікти, що підлягають розв'язанню за процедурами КАС, виникають з відносин, визначених законодавцем як публічно-правові.

Термін «публічно-правові відносини» застосовується у зв'язку з визначенням критеріїв розмежування приватного та публічного права. Тривалі дискусії з цього приводу дозволили дійти висновку про те, що характерною рисою відносин, які складають предмет публічно-правового регулювання, є те, що одним з учасників таких відносин виступають держава, її представник або інший носій владних повноважень, які діють з метою задоволення публічних інтересів. Звідси випливає друга риса, а саме нерівність учасників відносин, яка виявляється у тому, що носій владних повноважень може без згоди на те іншої сторони ухвалювати щодо неї обов'язкові рішення та примушувати до їх виконання [2; С. 31].

Наведені риси притаманні відносинам, які становлять предмет регулювання якнайменше трьох галузей українського права: конституційного, адміністративного та кримінального. Проте, виходячи зі змісту ч. 1 ст. 2 КАС, у порядку адміністративного судочинства мають розглядатися лише конфлікти, що виникають з публічно-правових відносин, у яких одному з учасників надано право здійснювати владні управлінські функції.

За термінологію, запровадженою КАС, учасники правовідносин, які здійснюють владні управлінські функції, іменуються суб'єктами владних повноважень.

З огляду на систему влади в Україні та з урахуванням визначення, закріпленого у п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС, можна констатувати, що до суб'єктів владних повноважень належать: Президент України, органи виконавчої влади, а також інші державні органи, органи місцевого самоврядування, недержавні інституції, які згідно із законом мають право в певних випадках реалізовувати повноваження виконавчої влади. Крім того, до суб'єктів владних повноважень віднесено службових осіб державних органів та органів місцевого самоврядування, а також посадових осіб цих органів у процесі організації ними діяльності їх апаратів.

При розмежуванні категорій «посадова особа» та «службова особа» виникають труднощі, зумовлені браком визначення службової особи в актах, якими регламентується управлінська діяльність представників влади. В юридичній літературі основним критерієм розмежування зазначених понять пропонується вважати характер владних повноважень, якими наділяються посадові і службові особи. Так, перші є носіями лінійної влади, що полягає у здійсненні управління в межах органу чи його структурного підрозділу. Другі наділені функціональною владою, яка виявляється в тому, що вони уповноважені давати вказівки обов'язкового характеру як фізичним, так і юридичним особам, що не перебувають з ними у службово-трудовах відносинах, а також застосовувати заходи адміністративного примусу щодо об'єктів управління у випадках, передбачених законом.

За процедурою, встановленою КАС, розглядаються правові конфлікти між нерівними суб'єктами права: з одного боку, це наділений владними управлінськими функціями орган чи його представник, а з другого — фізична або юридична особа, яка, звертаючись до суду, просить захисту від свавілля, що чиниться управлінцем. Саме цим обумовлено закріплення в КАС поряд із загальними засадами спеціального принципу відправлення правосуддя за означеними спорами [3; С. 7].

Згідно з ч. 2 ст. 17 КАС адміністративні суди вирішують спори: 1) фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо правомірності його рішення (нормативно-правового акта або правового акта індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; 2) з приводу прийняття громадян на

публічну службу, її проходження, звільнення зі служби; 3) між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їх компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів; 4) за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом; 5) щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

Перелік правових конфліктів, наведений у ч. 2 ст. 17 КАС, не можна визнати вичерпним; за ст. 4 цього акта юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім тих, для яких законом встановлено інший порядок судового вирішення. У зв'язку з цим вважаємо за доцільне на підставі аналізу положень КАС вирізнити загальні ознаки спорів, які підлягають розгляду у порядку адміністративного судочинства, а саме те, що: а) однією зі сторін таких правових конфліктів виступає орган (його представник), уповноважений здійснювати з метою задоволення публічних інтересів управлінські функції, спрямовані на впорядкування різноманітних суспільних процесів; б) ці спори виникають у зв'язку із прийняттям представниками влади правових актів управління. Підставами виникнення таких спорів можуть бути також інші активні дії чи навіть бездіяльність владних суб'єктів, унаслідок яких зачіпаються права, свободи чи законні інтереси підвладних осіб[4; С. 20].

Зазначимо, що при розгляді цих справ суд акцентує увагу на діяльності суб'єкта владних повноважень. Так, згідно із Законом України від 22 вересня 2011 р. «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, орган Служби безпеки України чи орган охорони державного кордону можуть постановити рішення про примусове повернення іноземця або особи без громадянства в країну походження або третю країну. Таке рішення є індивідуальним актом управління і відповідно тягне за собою юридичні наслідки. У разі, якщо особа, щодо якої прийнято рішення про повернення, вчасно не виконала його, представник влади, яким дане рішення ухвалено, має звернутися до адміністративного суду із позовом про примусове видворення такої особи. В цьому випадку суд фактично перевірятиме легітимність управлінського акта, в якому суб'єкт владних повноважень обґрунтовує свою позицію щодо неможливості перебування особи на території України, що передбачає оцінювання не стільки поведінки останньої, скільки додержання суб'єктом влади вимог, що ставляться до його рішення.

У КАС визначено перелік обставин, що стосуються діяльності суб'єктів владних повноважень і підлягають з'ясуванню під час судового розгляду спорів за їх участю. Закріплення цих обставин у законі є надто важливим, адже це дозволяє остаточно визначитися з вимогами, які ставляться до рішень, дій або бездіяльності представників влади. Так, згідно з ч. 3 ст. 2

КАС у справах про правомірність рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень суди перевіряють, чи вони прийняті (вчинені): 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноважень з метою, з якою ці повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з додержанням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з додержанням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямовано це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку.

Підсумовуючи викладене, можна констатувати, що КАС є завершеним, логічно побудованим нормативно-правовим актом. Запровадження його норм — гарантія реалізації конституційного права громадян на судовий захист від порушень з боку представників влади. Він об'єднує загальнообов'язкові правила поведінки, спрямовані на регламентацію суспільних відносин, що виникають у зв'язку із розв'язанням судовими органами правових конфліктів певного виду. Обов'язковими учасниками таких конфліктів виступають наділені владними повноваженнями суб'єкти владних повноважень. Зазначене потребує використання в нормах КАС специфічних прийомів (засобів) впливу на відповідні відносини, що призводить до створення умов, у яких нерівні суб'єкти права у судовому процесі набувають рівних можливостей щодо відстоювання своїх інтересів.

Список літератури:

1. Писаренко Н. Б. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення) : моногр. / Н. Б. Писаренко, В. А. Сьоміна. – 2-ге вид. зі змінами та допов. – Х. : Право, 2012. – 136 с.
2. Бевзенко В. М. Участь в адміністративному судочинстві суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми : моногр. / В. М. Бевзенко. – К. : Прецедент, 2011. – 475 с.
3. Адміністративне судочинство : навч. посіб. – 2-ге вид., перероб. і допов. – Х. : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2014. – 304 с.
4. Адміністративне судочинство : підруч. / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. – 2-е вид., перероб. і доп. – К. : Істина, 2011. – 304 с.

Динник І. П.

аспірант кафедри публічного управління та публічної служби Національної академії державного управління при Президентіві України

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ ЯК УМОВА РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ

Проблема забезпечення прав і свобод громадянина у сфері публічного управління є актуальною для будь-якої демократичної держави. Публічне управління як визначена публічними потребами у сфері взаємодії держави та громадянського суспільства владна, заснована на нормах чинних нормативних актів діяльність суб'єктів публічного управління, а саме органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, може як стримувати, так і сприяти розвитку і зміцненню прав і свобод громадян [5, с. 86].

Реальне забезпечення прав та свобод людини і громадянина є однією з найважливіших ознак правової держави та розвинутої демократії. На жаль, механізм забезпечення прав і свобод громадян в сучасній Україні ще досі перебуває на стадії розроблення, а їх реалізованість та захищеність залишаються на низькому рівні. Прагнення до побудови в Україні демократичної і соціально орієнтованої держави, формування дієздатних структур громадянського суспільства передбачає знаходження ефективних механізмів забезпечення основних прав і свобод людини і громадянина [1, с. 82].

Взагалі механізм забезпечення прав і свобод громадян у державному управлінні має багато спільних ознак з механізмом правового регулювання, механізмом реалізації та забезпечення конституційних прав, свобод і обов'язків громадян. В науковій літературі механізми визначають як внутрішню будову, систему чого-небудь, сукупність станів і процесів, з яких складається певне фізичне, хімічне та інше явище [2, с. 523]. У науці існує багато підходів до забезпечення прав і свобод громадян. Так, О.І. Наливайко зазначає, що механізм забезпечення прав і свобод людини – це діяльність органів держави і місцевого самоврядування, громадських об'єднань і громадян із створення умов (гарантій) для правомірної та неухильної їх реалізації і захисту [4, с. 22]. У свою чергу К. Горностай наголошує, що захист прав і свобод людини та громадянина – це і є механізм забезпечення суб'єктивного права компетентними органами чи самим суб'єктом цього права [3, с. 51].

Спираючись на ці поняття, можна сказати, що адміністративно-правовий механізм забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління – це процес діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування щодо створення належних умов для реалізації, охорони та

захисту прав і свобод громадян від протиправних дій шляхом використання матеріальних і процесуальних юридичних засобів та способів. Важливо зазначити, що в умовах побудови демократичної правової держави виділення механізму забезпечення прав і свобод громадян як самостійного об'єкта дослідження обґрунтовується його значимістю для правової системи в цілому, і зокрема – для надання правам і свободам людини і громадянина актуального змісту. Механізм забезпечення прав і свобод громадян уособлює комплекс взаємодіючих елементів, які надають належні юридичні і фактичні можливості для повноцінного здійснення кожним своїх прав і свобод. Його структурними елементами є: норми права; юридичні передумови забезпечення прав і свобод (правовий статус особи); нормативно-правові засоби забезпечення прав і свобод (юридичні гарантії); загально-соціальні умови забезпечення, охорони і захисту прав і свобод особи (фактичне соціальне макросередовище, в якому здійснюється забезпечення прав і свобод). Внутрішні взаємозв'язки цих складових елементів обумовлюють узгоджену роботу механізму забезпечення прав і свобод в цілому [5, с. 103].

Для забезпечення прав та свобод людини і громадянина прийнята Національна стратегія у сфері прав людини, яка затверджена Указом Президента України від 25 серпня 2015 року № 501/2015. Затвердження Національної стратегії у сфері прав людини (далі – Стратегія) зумовлено необхідністю вдосконалення діяльності держави щодо утвердження та забезпечення прав і свобод людини, створення дієвого механізму захисту в Україні прав і свобод людини, вирішення системних проблем у зазначеній сфері. Події Революції гідності (листопад 2013 року – лютий 2014 року) засвідчили незворотне прагнення Українського народу до побудови правової та демократичної держави, в якій гарантуються та забезпечуються права і свободи людини. Стратегія зосереджена на вирішенні основних системних проблем у сфері захисту прав і свобод людини та нових викликах суспільства, але не вичерпує повністю проблематику у зазначеній сфері [6].

Таким чином, сьогоднішня проблема правового забезпечення та захисту прав і свобод громадян знаходиться на досить низькому рівні, аби змінити це становище на краще, необхідно: по-перше, інтереси громадян ставити над державними інтересами; по-друге, всіляко сприяти розвитку ринкових відносин, додержанню рівності форм власності (державної, приватної, комунальної); по-третє, підвищувати ефективність роботи управлінського апарату з розширенням його штату; по-четверте, боротися з корупцією та іншими правопорушеннями, охороняти і захищати права і свободи людини і громадянина; по-п'яте, кожен елемент механізму повинен гармонійно взаємодіяти між собою для підтримки правопорядку та законності як невід'ємної умови розвитку сучасної держави та побудови демократичного, інформаційного суспільства.

Список літератури:

1. Актуальні проблеми прав і свобод людини і громадянина в Україні: навч. посіб. – К.: КНТ, 2009. – С. 82.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови; уклад. і гол. ред. В.Т. Бусол. – К.; Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2003. – С. 523.
3. Горностай К. Захист, охорона, гарантії прав і свобод людини і громадянина: співвідношення понять / К. Горностай // Держава і право: зб. наук. пр. Юридичні і політичні науки. – Вип. 12. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – С. 51.
4. Наливайко О.І. Правовий захист людини як предмет дослідження загальної теорії права / О.І. Наливайко // Держава і право: зб. наук. пр. Юридичні і політичні науки. – Вип. 12. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – С. 22.
5. Публічне урядування, права людини і демократія: регіональний зріз євроінтеграції: моногр. / Т.О. Карабін, Я.В. Лазур, М.В. Менджул, Трачук П.А. та ін.; за заг. ред. М.В. Савчина. – Ужгород: вид-во УжНУ “Говерла”, 2015. – 320 с.
6. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини: Указ Президента України № 501/2015 від 25 серпня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/5012015-19364>. – Назва з екрану.

Брода А. Ю.

аспірант заочної форми навчання
кафедри адміністративного права
і процесу Національної академії
внутрішніх справ

РОЛЬ АДВОКАТА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ РЕСПУБЛІКИ БІЛОРУСЬ

Державна політика України щодо адаптації законодавства формується як складова частина правової реформи в Україні спрямовується на забезпечення єдиних підходів до нормопроєктування, обов'язкового врахування вимог законодавства Європейського Союзу при нормопроєктуванні, підготовки кваліфікованих спеціалістів, створення належних умов для інституційного, науково-освітнього, нормопроєктного, технічного, фінансового забезпечення процесу адаптації законодавства України.

Адаптація українського законодавства до стандартів Європейського Союзу здійснюється шляхом: розвитку законодавства України у напрямі його наближення до законодавства Європейського Союзу та забезпечення високого рівня підготовки в Україні проектів законів та інших нормативно-правових актів; створення правової бази для інтеграції України до Європейського Союзу; створення на законодавчому рівні загальнодержавного механізму адаптації законодавства, який визначав би цілі та сфери, етапи адаптації законодавства, складовими елементами якого повинно бути фінансове, інформаційне, наукове та кадрове забезпечення;

забезпечення системності та узгодженості у роботі органів державної влади під час здійснення заходів з адаптації законодавства тощо [1].

Втім, слід враховувати, що українська держава, використовуючи гнучкі дипломатичні важелі, не робить акцент на одному, чітко визначеному напрямку зовнішньої політики. Україна фактично у зовнішніх відносинах намагається застосовувати так званий принцип «багатовекторності». Це дає підстави стверджувати, що не зайвим є й аналіз досвіду регламентації адміністративно-правових відносин й інших, не тільки держав Європейського Союзу. Окрім того, як свідчить аналіз історичних джерел, вітчизняний нормотворчий, в тому числі і законодавчий процес, традиційно тяжіє до максимального запозичення досвіду, насамперед, у країн-сусідів Білорусь, Молдова, Польща тощо.

А.М. Школик і його підтримують Т.О. Коломоець та І.О. Сквірський, повинен запозичуватися з урахуванням ряду критеріїв: логічність та послідовність тієї чи іншої зарубіжної моделі; достатній період ефективного функціонування моделі у певній державі; відсутність історичних чи ідеологічних обумовленостей відповідної моделі у конкретній країні; прогностні показники щодо реального функціонування моделі, що запозичується, в умовах українського суспільства та держави [2, с. 92; 3, с. 125].

На нашу думку, досліджувати міжнародний досвід діяльності адвоката в адміністративному процесі необхідно в двох векторах: 1) європейський вектор із орієнтиром на вивчення та запозичення досвіду Італії, Німеччини та інших країн і другий вектор, орієнтований, перш за все, на досвід країн СНД (Республіка Білорусь, Республіка Молдова, Республіка Латвія тощо).

В Республіці Білорусь питання участі адвоката в адміністративному процесі урегульовано Процесуально-виконавчим кодексом Республіки Білорусь про адміністративні правопорушення [4]. Зокрема, п.4.5 даного акту визначено, що надання юридичної допомоги, захист прав, свобод і законних інтересів фізичної особи, щодо якої ведеться адміністративний процес, може здійснювати захисник, а надання юридичної допомоги потерпілому, а також фізичній особі - підприємцю, щодо якої ведеться адміністративний процес, - представник. Таким чином, в Білорусії здійснено розмежування клієнтів на дві групи з розподіленням відповідно компетенції захисника та представника. Перший надає юридичну допомогу лише фізичним особам, а другий лише юридичним та фізичним, але виключно в справах адміністративно-деліктного провадження.

В якості захисника в адміністративному процесі можуть брати участь адвокати, які є громадянами Республіки Білорусь; адвокати, які є громадянами інших держав, - відповідно до міжнародних договорів Республіки Білорусь. За клопотанням фізичної особи, щодо якої ведеться адміністративний процес, в якості захисника за постановою органу, до участі в адміністративному процесі, може бути допущений один з близьких

родичів або законних представників особи, щодо якої ведеться адміністративний процес. В якості представника потерпілого, фізичної особи - індивідуального підприємця, щодо якої ведеться адміністративний процес, в адміністративному процесі можуть брати участь адвокати, близькі родичі, законні представники, інші особи, які здійснюють представництво в випадках, встановлених законодавчими актами Республіки Білорусь. Втім, норми українського законодавства такого розподілу не роблять, а визначають, що адвокат може бути як захисником, так і представником. При цьому, перелік осіб, які можуть бути представниками особи в справах про адміністративні правопорушення є дещо вужчим. КУпАП чітко визначає, що це можуть бути адвокати та інші представники в галузі права, а також законні представники.

Втім, якщо продовжити аналіз положень зазначеного акту, то можемо сказати, що в даному випадку адміністративний процес, це не що інше як «адміністративно-деліктне провадження». На підтвердження даної думки наведено положення ст. 9.2., яка чітко визначає, що початком адміністративного процесу є складання протоколу про адміністративне правопорушення; складання протоколу про процесуальну дію; винесення постанови про заходи забезпечення адміністративного процесу; винесення постанови про накладання адміністративного стягнення у випадках, коли протокол про адміністративне правопорушення не складається. Таким чином, білоруське адміністративно-деліктне законодавство, у порівнянні з українським, більш детально визначає можливі моменти вступу захисника у провадження, а «адміністративним процесом» називає «адміністративно-деліктне провадження».

Водночас, слід відзначити, що в ст. 21 Закону Республіки Білорусь «Про адвокатуру та адвокатську діяльність в Республіці Білорусь» [5, ст.21] визначено, що видами дисциплінарних стягнень, які можуть застосовуватися до адвокатів є: зауваження; догана; виключення з територіальної колегії адвокатів. Разом з тим, в ст. 35 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» до дисциплінарних стягнень віднесено: 1) попередження; 2) зупинення права на заняття адвокатською діяльністю на строк від одного місяця до одного року; 3) для адвокатів України - позбавлення права на заняття адвокатською діяльністю з наступним виключенням з Єдиного реєстру адвокатів України, а для адвокатів іноземних держав - виключення з Єдиного реєстру адвокатів України.

Разом з тим, потрібно акцентувати увагу, що новаційним є положення ст.26 Закону, норми якої передбачають такий вид адвокатської діяльності як надання правової оцінки документів і діяльності. Цією ж нормою визначено, що професійну допомогу при захисті прав і інтересів клієнтів в справах про адміністративні правопорушення та органах, що здійснюють адміністративний процес можливо лише адвокатами.

Гуманною видається норма ст.28 Закону, де визначено категорії осіб, яким юридична допомога надається не за рахунок держави, а за рахунок колегії адвокатів: 1) позивачам - в судах першої інстанції при веденні справ, пов'язаних стягненням аліментів; 2) ветеранам Великої Вітчизняної війни - при дачі усної консультації з питань, не пов'язаних з підприємницькою діяльністю; 3) громадянам - при складанні заяв про призначення пенсій та допомог; 4) інвалідам I і II групи - при дачі усної консультації, яка потребує ознайомлення з документами; 5) неповнолітнім - в їх інтересах, їх батькам (опікунам, піклувальникам) - в інтересах дітей; іншим категоріям громадян - за рішенням колегії адвокатів; 6) правова допомога з питань соціального захисту та реабілітації жертв торгівлі людьми, а в разі недосягнення ними чотирнадцятирічного віку - їх законним представникам, особам, які постраждали в результаті акту тероризму, виявляється за рахунок коштів республіканського бюджету.

Таким чином, адвокат надаючи дані види юридичної допомоги виконує значну соціальну роль при захисті прав та інтересів соціально незахищених категорій осіб, в даному випадку, на нашу думку, варто вести мову про соціальну функцію адвоката в адміністративному процесі.

Список літератури:

1. Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 21 листопада 2002 року № 228-IV // Відомості Верховної Ради України, 2003. - № 3. - Ст.12.

2. Школик А.М. Можливості використання зарубіжної адміністративно-правової доктрини в українському адміністративному праві// V Національна науково-теоретична конференція «Українське адміністративне право: сучасний стан і перспективи реформування»: Тези виступів експертів Центру політико-правових реформ. – Одеса, 2007. – С. 51 – 58.

3. Коломоєць Т.О., Сквирський І.О. Виправні роботи за законодавством України: теорія, досвід та практика застосування: Монографія. – К.: Істина, 2008. – 184с.

4. Процессуально-Исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях. URL. http://kodeksy-by.com/pikoar_rb/4.5.htm

5. Об адвокатуре и адвокатской деятельности в Республике Беларусь : Закон Республики Беларусь от 30.12.2011 г. №334-З. URL. <http://pravo.newsby.org/belarus/zakon0/z183.htm>

Іванченко В. А.

здобувач Державного науково-дослідного інституту МВС України

**ПОНЯТТЯ МЕХАНІЗМУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
СФЕРИ МОБІЛІЗАЦІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ТА МОБІЛІЗАЦІЇ**

Вперше поняття механізму правового регулювання ввів і розкрив у юридичній науці С. С. Алексєєв. Так, вчений розглядав «механізм правового

регулювання», як взяту в єдності систему правових засобів, за допомогою котрої забезпечується результативний правовий вплив на суспільні відносини [39, с. 9]. На його думку, поняття «механізм правового регулювання» – це категорія, яка повинна охопити всі правові засоби, «механізм правового регулювання» не тільки «збирає» їх, але й «розставляє їх по своїх місцях», в результаті чого «перед нами виявляються не розрізнені явища (норми, тлумачення, юридична техніка і т.д.), а цілісний механізм, кожна частина якого, що взаємодіє з іншими, виконує свої специфічні функції» [1, с. 78].

Аналізуючи праці М. І. Матузова і А. В. Малько, ми зазначимо, що вони конкретизували мету «механізм правового регулювання», відповідно до якої в подальшому встановлюються цілі та завдання правого регулювання. Вони визначали «механізм правового регулювання як система правових засобів, організованих найбільш послідовним чином з метою подолання перешкод, які стоять на шляху задоволення інтересів суб'єктів права» [2, с. 726–728]. В. М. Горшенев, зробив висновок, що під механізмом правового регулювання маються на увазі способи впливу, реалізації права, а також проміжні ланки – правовідносини, які приводять нормативність права до впорядкованості суспільних відносин [3, с. 154-155]. О.Ф. Скакун, дає визначення механізму правового регулювання, як узятую в єдності систему правових засобів, способів і форм, за допомогою яких нормативність права переводиться в упорядкованість суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів права, встановлюється і забезпечується правопорядок.

Основними ознаками механізму правового регулювання є наступні [4, с.257-258]:

1. механізм правового регулювання є складовою частиною механізму соціального регулювання, особливості якого – правові, на відміну від суто моральних, етичних. Діяльність механізму правового регулювання супроводжується і переплітається із впливом інших соціальних явищ;
2. механізм правового регулювання категорія широка за обсягом тому, що збирає разом усі явища правової дійсності, усю правову основу: засоби (норми права, суб'єктивні права та юридичні обов'язки, об'єктивовані у правових актах), способи (позитивні зобов'язання, дозволяння, заборони), форми (використання, виконання, дотримання і застосування);
3. механізм правового регулювання є системою правових засобів, способів та форм, кожна частина якого виконує специфічні функції, пов'язана і взаємодіє із іншими частинами;
4. механізм правового регулювання не являє собою правову систему, а є її динамічною частиною, від якої залежить результативність правового регулювання, приведення поведінки учасників суспільних відносин у відповідність з приписами юридичних норм;
5. механізм правового регулювання є результатом його діяльності є встановлення правопорядку в суспільстві.

Підводячи підсумки вищевикладених позицій щодо сутності «механізму правового регулювання», ми відзначаємо той факт, що кінцевим результатом зазначеного механізму є створення впорядкованої системи правових засобів, способів і форм необхідної для регулювання суспільних відносин, котрі виникають в процесі діяльності суб'єктів права. Механізм адміністративно-правового регулювання є явищем похідним від механізму правового регулювання в цілому. Родоначальником поняття механізму адміністративно-правового регулювання є І. І. Веремеєнко. Саме він сформулював визначення його поняття, вважаючи, що «механізм адміністративно-правового регулювання є сукупністю адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності держави» [5, с. 55]. На думку І. П. Голосніченко механізм адміністративно-правового регулювання це сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у процесі реалізації державної виконавчої влади [6, с. 14].

Адміністративно-правовий вплив здійснюється на державній основі, на нормах, закріплених у законі чи підзаконних адміністративно-правових актах. Реалізація правових приписів може здійснюватися за різними напрямками, що іменуються функціями адміністративно-правового впливу. Функції як елементи впливу не лише вказують напрями впливу. Кожна з них несе змістовне навантаження, має свій механізм, за допомогою якого впливає на суспільну дійсність. Елементи реалізації функцій адміністративного права виявляють механізм його впливу. Основоположне значення для адміністративно-правового впливу мають норми-принципи адміністративного права. Вони відіграють двоєдину роль у системі цієї галузі. З одного боку, вони мають зумовлююче і формулююче для права значення, з іншого – виявляють політичні ідеї через правосвідомість і правову культуру суб'єктів правовідносин. С. Т. Гончарук розглядає механізм адміністративно-правового регулювання, як систему адміністративно-правових засобів (елементів), за допомогою яких здійснюється правове регулювання (упорядкування) суспільних відносин у сфері державного управління. Автори підручника за редакцією Т. О. Коломoeць [7, с. 13] механізм адміністративно-правового регулювання визначають, як сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права. С. Г. Стеценко дотримується схожої думки [8, с. 125].

В юридичній літературі звертається увага на те, що категорія механізму адміністративно-правового регулювання є досить місткою і багатогранною, такою, яка допускає різні підходи і дозволяє розглядати її в різних аспектах. Тобто дослідження питання про механізм адміністративно-

правового регулювання є системним поняттям, яке включає всі правові явища, які справляють певний регулюючий вплив на суспільні відносини.

Виходячи з розглянутого, ми можемо сформулювати дефініцію механізму адміністративно-правового регулювання мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні, як система адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації.

Список літератури:

1. Алексеев С. С. Проблемы теории права : [курс лекций] : в 2 т. / Алексеев С. С. – Свердловск, 1972. – Т. 1. – 1972. – 396 с.
2. Теория государства и права : [курс лекций] / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – М. : Юрист, 1997. – 672 с.
3. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / Горшенев В. М. – М. : Юрид. лит., 1972. – 258 с.
4. Скакун О. Ф. Теория держави і права : [підруч.] / пер. з рос. / Скакун О. Ф. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
5. Веремеенко И. И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка / Веремеенко И. И. – М., 1981. – 350 с.
6. Голосниченко И. П. Предупреждение корыстных проступков средствами административного права / Голосниченко И. П. – К. : Высш. шк., 1991. – 287 с.
7. Адміністративне право України : [навч. посіб.] / Г. Ю. Гулевська, Т. О. Коломоець. – К. : Істина, 2008. – 216 с.
8. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : [навч. посіб.] / Стеценко С. Г. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.

Островський С.О.

аспірант кафедри адміністративної діяльності Національної академії внутрішніх справ

**ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ ТА
НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ПІД ЧАС ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ (ОХОРОНИ)
ПУБЛІЧНОЇ (ГРОМАДСЬКОЇ) БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ**

Система нормативних актів розгалужено забезпечує взаємодію Національної гвардії України з правоохоронними органами. Розглянемо їх зміст. У порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку [1] встановлено механізм організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України у сфері забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку.

Затверджено, що взаємодія між Національною гвардією України та Національною поліцією України здійснюється шляхом:

спільного патрулювання нарядами вулиць, площ, парків, скверів, вокзалів, аеропортів, морських та річкових портів, інших публічних (громадських) місць;

забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку під час проведення зборів, мітингів, вуличних походів, демонстрацій, інших масових та спортивних заходів, а також під час заходів у публічних (громадських) місцях за участю осіб, щодо яких здійснюється державна охорона;

проведення спільних заходів з метою стабілізації оперативної обстановки в разі її загострення в межах території однієї чи декількох адміністративно-територіальних одиниць [1].

Сили та засоби Національної гвардії України залучаються до забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку:

1) для виконання завдань - на підставі Плану залучення сил та засобів військової частини 0000 до служби з охорони громадського порядку, який розробляється строком на місяць, затверджується командиром військової частини Національної гвардії України та погоджується з начальником відповідного органу поліції у межах території його юрисдикції;

2) для виконання завдань - на підставі підписаного начальником головних управлінь Національної поліції в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі, областях і місті Києві письмового запиту на ім'я начальника територіального управління Національної гвардії України про виділення сил та засобів Національної гвардії України в межах області, де дислокується військова частина Національної гвардії України, зони відповідальності (оперативного реагування) цього оперативно-територіального об'єднання Національної гвардії України. У письмовому запиті щодо виділення сил та засобів Національної гвардії України вказуються мета залучення військовослужбовців, їх кількість, необхідні засоби індивідуального захисту та спеціальні засоби, озброєння, вогнепальна зброя, бойова техніка, інші матеріально-технічні засоби, час, місце прибуття, відповідальна посадова особа територіального органу поліції, яка здійснює контроль за несенням служби. У разі раптового загострення оперативної обстановки керівники головних управлінь Національної поліції в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі, областях і місті Києві з метою своєчасного реагування на загрози публічній (громадській) безпеці і порядку або припинення їх порушення звертаються до начальника територіального управління Національної гвардії України в межах його зони відповідальності (оперативного реагування) з усним запитом про залучення сил та засобів військових частин Національної гвардії України. Запит у найкоротший строк (не пізніше 24 годин з початку несення служби) оформляється письмово та надсилається в установленому порядку до територіального управління Національної гвардії України. Про необхідність залучення додаткових сил і засобів з інших оперативно-

територіальних об'єднань Національної гвардії України керівники головних управлінь Національної поліції в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі, областях і місті Києві доповідають Голові Національної поліції України, який звертається до Міністра внутрішніх справ України з клопотанням про додаткове виділення сил та засобів Національної гвардії України. Остаточне рішення щодо додаткового виділення сил та засобів Національної гвардії України приймається Міністром внутрішніх справ України[1]. Треба відзначити, що наведена організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку має ряд недоліків:

по-перше, під час даної взаємодії не зрозуміло кому безпосередньо підпорядковуються сили Національної гвардії України;

по-друге, яким чином розповсюджується службова інформація, як працює загальний штаб, хто приймає рішення щодо застосування спецзасобів підрозділами Національної гвардії України. На нашу думку, порядок організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку необхідно доповнити наступними пунктами: «Права та обов'язки Керівника взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції»; «Матеріально-технічне забезпечення взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції». Положення про військові частини і підрозділи з охорони дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних організацій в Україні Національної гвардії України [2] визначає наступний порядок організації взаємодії. Безпосереднє керівництво військовою частиною здійснює командир військової частини, який є прямим начальником особового складу військової частини. Командир військової частини, яка входить до складу оперативно-територіального об'єднання, підпорядковується начальникові територіального управління. Командир військової частини, яка не входить до складу оперативно-територіального об'єднання, підпорядковується безпосередньо командувачеві Національної гвардії України. Безпосереднє керівництво підрозділом з охорони дипломатичних представництв здійснює командир підрозділу, який є прямим начальником особового складу підрозділу. Командир підрозділу з охорони дипломатичних представництв підпорядковується командирові військової частини, до складу якої входить підрозділ.

Командир військової частини і підрозділу відповідає:

перед державою за бойову та мобілізаційну готовність довіреної йому військової частини;

за забезпечення охорони державної таємниці;

за бойову підготовку, виховання, військову дисципліну;

за морально-психологічний стан особового складу;

за внутрішній порядок;
за стан і збереження озброєння, боєприпасів, бойової та іншої техніки, пального і матеріальних засобів;
за всебічне забезпечення військової частини;
за додержання принципів соціальної справедливості.

Тимчасове посилення охорони приміщень дипломатичних представництв надається у разі:

- проведення урочистостей за участі дипломатичного корпусу, відзначення національних свят, проведення дипломатичних прийомів, організація виборчих дільниць для голосування громадян іноземної держави. Передбачає завчасне інформування дипломатичною установою МЗС України про дату, час та місце проведення заходу, відповідальну особу та її контактну інформацію;

- наявності загроз для безпеки дипломатичних приміщень, пікетувань, акцій протесту, повідомлень про терористичні загрози тощо.

До військових частин з охорони дипломатичних представництв відносяться бригади, полки, окремі батальйони; до підрозділів з охорони дипломатичних представництв - батальйони, роти, взводи, відділення. Встановлено, що при виконанні завдань з охорони дипломатичних представництв військові частини і підрозділи взаємодіють з центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, органами прокуратури, територіальними органами поліції, Управлінням державної охорони України, Збройними Силами України, правоохоронними органами спеціального призначення, членами дипломатичного персоналу представництва, громадськими об'єднаннями та релігійними організаціями та населенням. А яким це чином відбувається, в даному акті взагалі нічого не йдеться.

Список літератури:

1. Порядок організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку. Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 10 серпня 2016 № 773 /[Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1223-16>

2. Положення про військові частини і підрозділи з охорони дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних організацій в Україні Національної гвардії України. Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 22 липня 2014 № 713 /[Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/en/z0934-14>

Хандій О. В.

аспірантка кафедри публічного права юридичного факультету Чернівецького національного університету ім. Ю. Федьковича

ПОДАТОК ЧИ НАЛОГ: ПОЗИЦІЯ ЄСПЛ

Категорії «податок» та «налог» традиційні для україномовного та російськомовного правових дискурсів, однак застосування антропосоціокультурного методологічного інструментарію дозволяє розглянути їх не як опозицію української та російської мови, а як дві протилежні парадигми – податок як право людини та налог – як право держави. Таку постановку питання запропонувала у своїй докторській дисертації автор антропосоціокультурної концепції податкового права Р.О. Гаврилюк. Вчена звернула увагу на те, що категорія «податок» походить від «подавати», і передбачає активну, свідому сплату громадянами податків, а податки є їх правом. Водночас, категорія «налог» походить від протилежного за значенням слова «налагать» – накладати, що робить громадян пасивними, а податки – виключно їхнім обов'язком. Як раз у цій етимологічній і семантичній протилежностях, за висновком Р.О. Гаврилюк, втілено парадигмальну прірву між «податковим правом» людей і «налоговим правом» держави [1, 5].

Окреслена теоретична проблема знаходить своє втілення у практичній площині, зокрема, в практиці Європейського Суду з прав людини. Особливий інтерес для нас становить питання, яке право – «податкове» чи «налоговое» – захищає Страсбурзький суд.

Найпоширенішою є практика посилання на ст. 1 Протоколу 1 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, оскільки з позицій Суду оподаткування призводить до втручання у право власності платника. До прикладу, справа *«Інтерсплав проти України»* стосується відмови держави (в особі державного органу – податкової служби) підтвердити право особи на відшкодування коштів щодо податку на додану вартість, тобто позбавлення особи податкової вигоди, що в свою чергу призвело до порушення права вільного користування об'єктом права власності.

При розгляді такої категорії справ Суд виходить з того, що держава в особі податкових органів може і повинна вживати заходів для недопущення та/або зупинення зловживань у сфері сплати ПДВ та бюджетного відшкодування, але відмова у бюджетному відшкодуванні платнику податків, який добросовісно виконав свої зобов'язання перед бюджетом і виконав всі передбачені національним законодавством умови для отримання такого відшкодування, тільки на тій підставі, що податковий орган не встановив сплати ПДВ з боку постачальника та/або його контрагентів у ланцюгу, за умови відсутності шахрайських дій з боку

отримувача відшкодування, на думку Європейського суду з прав людини, порушує права такого платника податків [2].

Можемо констатувати, що етатистська культура оподаткування в Україні виявилась неадекватною природі податкового права людини. Правова комунікація між учасниками цього спору не відбулась, оскільки один із суб'єктів в особі органу державної податкової служби відмовлявся підтверджувати суму відшкодування та компенсації, належної заявнику. Очевидно, внаслідок цього взаємообмін, характерний для податкового права людини порушився в бік держави та людиноцентристське податкове право трансформувалось у «налоговое» право держави. Страсбурзький Суд на природноправових началах шляхом визнання права заявника на виплату відшкодування та компенсацій обмежив «свавільля» податкових органів держави у сфері втручання у сферу приватних інтересів у формі притягнення до відповідальності держави за дії своїх органів та сприяв відновленню адекватних зв'язків між учасниками спору, чим захистив «податкове» право.

Принципового значення набуває проблема тривалості адміністративних процедур та судового оскарження. Фактичні обставини справи «*Ракітін проти України*» стосуються того, що у 2003 році районний суд зобов'язав державну податкову інспекцію виплатити заявнику близько 114 000 грн. надлишково сплаченої суми прибуткового податку. Заявник оскаржував неспроможність державних органів виконати рішення протягом трьох років. Суд дійшов до висновку, що у цій справі було порушення пункту 1 статті 6 Конвенції, статті 13 Конвенції, статті 1 Першого протоколу до Конвенції [3].

Недобросовісне виконання обов'язків з боку податкового органу та державного казначейства призвело до того, що взаємодія держави та людини у формі остаточної виплати надміру сплаченого податку відбулась лише через три роки. Парадоксальним вдається те, що перший етап визнання її права на повернення надміру сплаченої суми відбулась ще у 2003 році, інакше кажучи, правосуддя «збулось», право на податки було *de jure* визнано ще у 2003 році національним судом першої інстанції, однак *de facto* заявник не мав можливості реалізувати своє право, тобто отримати суму надміру сплаченого податку. Захист «податкового» права ретроспективно відбувся як раз у рішенні Європейського Суду, який на майбутнє скерував державу і людину у напрямку діалогу, що проявлятиметься у швидкому реагуванні на вимогу Іншого у задоволенні публічного блага.

Тривале невиконання судового рішення національними органами свідчить про панування винятково етатистського «налогового» права, втім така практика не є вигідною ні для платника податків, оскільки відсутність належних за правом коштів може поставити під загрозу підприємницьку діяльність платника, ні для держави, у зв'язку з тим, що у разі якщо орган

казначейської служби протягом трьох місяців не перерахував кошти за рішенням суду про стягнення коштів, стягувачу виплачується компенсація в розмірі трьох відсотків річних від несплаченої суми за рахунок коштів, передбачених за бюджетною програмою для забезпечення виконання рішень суду, а кошти, виплачені за рішенням суду, вважаються збитками державного бюджету; крім того, стягувач може цілком обґрунтовано вимагати компенсацію у зв'язку з інфляцією.

Таким чином, аналіз окремих рішень Європейського суду з прав людини дозволяє зробити висновок, що його практика є ефективним інструментом боротьби з «налоговим правом» держави та захисту податкового права людини, адже безумовним принципом його діяльності є розгляд конкретної правової ситуації та конкретних обставин справи з позицій дотримання ідеї та принципів права.

Список літератури:

1. Гаврилюк Р.О. Природа податкового права: антропосоціокультурний підхід. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Чернівці, 2015.

2. Справа «Інтерсплав проти України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/974_194

3. Справа «Ракітін проти України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974_183

Солодан К. В.

аспірант кафедри публічного права
Чернівецького національного
університету ім. Ю. Федьковича

*ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОПОДАТКУВАННЯ ЕЛЕКТРОННОЇ КОМЕРЦІЇ В
КРАЇНАХ ЄВРОПИ*

Інформаційні технології невпинно розвиваються та сприяють постійному розвитку електронної комерції в Україні та світі. Електронна комерція - відносини, спрямовані на отримання прибутку, що виникають під час вчинення правочинів щодо набуття, зміни або припинення цивільних прав та обов'язків, здійснені дистанційно з використанням інформаційно-телекомунікаційних систем, внаслідок чого в учасників таких відносин виникають права та обов'язки майнового характеру [2]. Проблемою міжнародних органів та податкових органів по всьому світу є оподаткування електронної комерції. Складнощі постають у зв'язку із неможливістю належним чином відслідковувати здійснювані через мережу Інтернет комерційні операції. Належне ж оподаткування електронної комерції необхідне для забезпечення права людини на податки. Суттєві кроки для вирішення поставленої проблеми робляться на даному етапі в країнах Європи.

Право людини на податки Р. О. Гаврилюк визначає як всезагальне ненабуте (вроджене) право людей на кооперування взаємних можливостей для задоволення власних, спільних з Іншими, публічних потреб (основоположний спосіб співбуття індивідів у соціумі по забезпеченню взаємності їх прав вимоги та зобов'язань на обмін їх трансцендентальними можливостями щодо забезпечення власних публічних потреб та отримання публічних благ) [1, с. 616]. Уникнення сплати податків суб'єктами електронної комерції виключає їх участь у створенні благ для задоволення публічних потреб, не виключаючи, при цьому, задоволення їх власних публічних потреб за рахунок оподаткування інших суб'єктів. А це руйнує такі фундаментальні константи етатистської доктрини податкового права як атрибутивність податку державі та асиметричність податкового права [1, с. 341-344]. Крім того, кооперування можливостей суб'єктів має бути справедливим, а сучасні обставини показують уникнення оподаткування великими транснаціональними корпораціями одночасно з наявністю значного податкового навантаження на суб'єктів малого бізнесу.

Значно покращать ситуацію, що склалась, рішення, прийняті 5 грудня 2017 року в Брюсселі. Нові правила повинні сприяти прискоренню зростання онлайн-бізнесу, зокрема стартапів та малих і середніх підприємств. Заходи включають: нові правила, що дозволяють компаніям, які продають товари в Інтернеті, взяти на себе всі свої зобов'язання щодо ПДВ в ЄС через цифровий Інтернет-портал (OneStopShop), розміщені власною податковою адміністрацією та їхньою власною мовою. Ці правила вже існують для онлайн-продавців електронних послуг ("e-services"); вперше великі інтернет-ринки будуть нести відповідальність за те, щоб ПДВ було зібрано за продажами на своїх платформах, які виробляють компанії, які не є членами ЄС, для споживачів ЄС. Це включає в себе реалізацію товарів, які вже зберігаються компаніями, що не є членами ЄС, на складах (так званих "центрах виконання") в межах ЄС, які часто можуть бути використані для незаконного збуту товарів без ПДВ споживачам ЄС; для підтримки нових підприємств і мікропідприємств запровадження щорічного ПДВ-порогу у розмірі 10 000 євро, згідно з яким транскордонні продажі в інші країни в рамках ЄС розглядаються як продажі на внутрішньому ринку для онлайн-компаній, причому ПДВ сплачується їхній власній податковій адміністрації. Це пов'язано з іншими ініціативами, такими як правила єдиного виставлення рахунків. Мета полягає в тому, щоб зробити торгівлю на єдиному ринку максимально подібною до торгівлі на цих підприємствах вдома. Крім того, компанії, що здійснюють транскордонні транзакції з ціною меншою за 100 000 євро, отримають вигоду від спрощених правил; зняття чинного звільнення від ПДВ для імпорту невеликих партій вартістю не більше 22 євро за межами ЄС, що призводить до недоброчесної конкуренції та спотворення компаній ЄС. Ці нові правила матимуть великий ефект для компаній, що продають товари

та послуги в Інтернеті, які тепер зможуть скористатися більш справедливими правилами, знижувати витрати на дотримання правил та зменшити адміністративне навантаження. Держави-члени та громадяни отримують додаткові доходи від ПДВ у розмірі 7 млрд. євро на рік і більш конкурентний ринок в ЄС [4].

Ще один важливий крок для впровадження належного оподаткування електронної комерції – виконання плану дій BEPS (Base erosion and Profit Shifting – розмивання оподатковуваної бази й виведення прибутку з-під оподаткування), запропонованого ОЕСР [3]. План передбачає 15 кроків, першим серед яких є вирішення проблем оподаткування компаній цифрового сектору економіки. Правила та механізми імплементації спрямовані на стягнення ПДВ залежно від країни знаходження споживача у випадку транскордонних транзакцій B2C. Ці дії необхідні для урівноваження становища вітчизняних та іноземних постачальників, а також належного стягнення ПДВ з таких транзакцій. Обговорювалися та проаналізовані технічні можливості для вирішення більш широких податкових проблем, що виникають у цифровій економіці, такі як зв'язок та дані. Оскільки як проблеми, так і потенційні варіанти висувають системні питання стосовно існуючих рамок для оподаткування транскордонної діяльності, які виходять за рамки проблем BEPS, країни ОЕСР та Великої двадцятки погоджуються контролювати події та аналізувати дані, які стануть доступними з часом. На основі майбутньої моніторингової роботи буде також визначено, чи слід продовжувати роботу з розглянутими та проаналізованими варіантами. Ця детермінація має базуватися на широкому вивченні здатності існуючих міжнародних податкових стандартів вирішувати податкові проблеми, що виникають у зв'язку з розвитком цифрової економіки [5].

Отже, стрімкий розвиток електронної комерції ставить перед урядами світового співтовариства нові виклики. Практична неможливість відслідкувати місцезнаходження контрагентів та реальні обсяги транзакцій призводять до неналежного оподаткування суб'єктів електронної комерції та, як наслідок, до порушення права людини на податки та неможливість належної участі всіх суб'єктів у створення публічного блага та задоволення публічних потреб індивідів. Проте уряди країн Європи зробили значні кроки для покращення ситуації на сучасному етапі, зокрема, згадані рішення, прийняті Європейською Комісією дозволять збільшити обсяги податкових надходжень від здійснення електронної комерції і, при цьому, дозволять стимулювати розвиток малого підприємництва та покращити подальший розвиток цифрової економіки.

Список літератури:

1. Гаврилюк Р. О. *Природа податкового права: антропосоціокультурний підхід: монографія* / Р. О. Гаврилюк. – Чернівці : Чернівецький нац. ун-т, 2014. – 636 с.

2. Закон України "Про електронну комерцію" від 03.09.2015 № 675-VIII [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/675-19/conv>

3. Base Erosion and Profit Shifting [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions.htm>

4. Modernising VAT for e-commerce: Question and Answer [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3746_en.htm

5. OECD (2015), Explanatory Statement, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD [Електронний ресурс] / Режим доступу: www.oecd.org/tax/beps-explanatory-statement-2015.pdf

Крушницька О.

аспірант кафедри правосуддя
Чернівецького національного
університету імені Юрія Федьковича

*ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ПРАВОВУ ДОПОМОГУ В
ПРОЦЕСУАЛЬНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ*

Право на правову допомогу є одним з конституційних прав, гарантією захисту та охорони прав і свобод людини і громадянина і в цьому воно виявляє свою соціальну значущість. Виходячи з такої надзвичайної ролі, яку воно відіграє в різних сферах людського життя, право на правову допомогу, включає свободу вибору захисника. З метою забезпечення права на захист від переслідування та надання правової допомоги у вирішенні справ у судах та інших державних органах України діє адвокатура.

Однак, досить суперечливою є норма ч. 3 ст. 131-2 Конституції України «виключно адвокат здійснює представництво іншої особи в суді, а також захист від кримінального обвинувачення». В цьому плані Україна стала першою державою що закріпила дану норму на конституційному рівні [1]. На мою думку, прогалиною такої норми є процесуальні кодекси в яких питання представництва виключно адвокатами не закріплено.

В свою чергу ч. 4 ст. 131-2 Конституції України закріплено, що «законом можуть бути визначені винятки щодо представництва в суді у трудових спорах, спорах щодо захисту соціальних прав, щодо виборів та референдумів, у малозначних спорах, а також стосовно представництва малолітніх чи неповнолітніх осіб та осіб, які визнані судом недієздатними чи дієздатність яких обмежена». В даній нормі немає визначення які саме спори відносяться до «малозначних», що є прогалиною. Стаття ж 59 Конституції України зазначає, що кожен має право на професійну правничу допомогу. У випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно. Кожен є вільним у виборі захисника своїх прав [1].

Отже, незважаючи на зміну понять «правова допомога» на «правничу допомога», право вільного вибору захисника своїх прав залишилася, що

більше відповідає концепції пріоритету прав людини, а не корпоративним інтересам адвокатів. Та все ж тут видно, що існують певні суперечності в правових нормах і їх потрібно вирішувати на законодавчому рівні.

Зазначу і той факт, що чинні на даний час процесуальні кодекси дозволяють захист інтересів у судах за дорученням (для керівників юридичних осіб - без довіреності, в КПК - для керівників та працівників юридичних осіб, останнім - за довіреністю).

Таким чином, відповідно до ст. 59 Кодекс адміністративного судочинства України, повноваження представників, які беруть участь у адміністративному процесі на підставі договору, для представництва в суді повинні бути підтверджені довіреністю. Повноваження законних представників підтверджуються документами, де вказано їх посаду чи факт сімейних, опікунських та інших відносин з особою, інтереси якої вони представляють. Крім того, повноваження адвоката як представника також можуть бути завірені наказом, органом (установою), уповноваженим законом, про надання безоплатної правової допомоги або договором про надання правової допомоги [4].

Відповідно до ст. 62 ЦПК України [4], повноваження представників сторін та інших осіб, які беруть участь у справі, повинні бути завірені такими документами: довіреністю особи; довіреністю юридичної особи або документом, що засвідчує офіційну посаду та повноваження її керівника; свідоцтво про народження або рішення призначити опікуна, піклувальника або опікуна майна. Повноваження адвоката як представника також можуть бути завірені ордером, доручення органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги, або на підставі договору. До заяви слід додати витяг із договору, який визначає повноваження адвоката як представника або обмеження його прав на здійснення певних процесуальних дій. Витяг підтверджується підписом сторін договору.

Відповідно до ст. 58 КПК [5], представником юридичної особи, яка є потерпілою, може бути її керівник, інша особа, уповноважена законом або установчими документами, працівник юридичної особи за довіреністю, а також особа, яка має право бути захисником у кримінальному процесі.

Отже, до введення відповідних змін у процесуальні кодекси «монополія адвоката» не може бути застосована автоматично. Дані зміни відбулися в ГПК. Відповідно до стаття 16 Господарського процесуального кодексу Учасники справи мають право користуватися правничою допомогою [2]. Представництво у суді, як вид правничої допомоги, здійснюється виключно адвокатом (професійна правнича допомога), крім випадків, встановлених законом.

Тому, процесуальні кодекси повинні не тільки формально визначити правила представництва, але також регулювати ситуацію, коли сторона процесу, з певних причин, не може забезпечити представництво адвокатом.

Це може статися з різних причин, а саме брак коштів, відсутність вільних адвокатів, відсутність адвокатів, які є спеціалістами в певних галузях (фондовий ринок, банківська справа тощо).

Список літератури:

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141. Редакція станом на 30.09.2016.
2. Господарський процесуальний кодекс України від 06.11.1991 № 1798-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, № 6, ст.56, № 2234-VIII від 07.12.2017.
3. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 № 1618-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 40-41, 42, ст.492, № 2268-VIII від 18.01.2018.
4. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, № 2234-VIII від 07.12.2017.
5. Кримінально-процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2013, № 9-10, № 11-12, № 13, ст.88, № 2234-VIII від 07.12.2017.

Солохін О. Г.

здобувач кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки
Університету державної фіскальної служби України

**ПРАВОВІ ПІДСТАВИ ВИКОРИСТАННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ
ТЕХНОЛОГІЙ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ФІСКАЛЬНИХ ПРОЦЕДУР – УМОВИ
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ СУБ'ЄКТІВ ФІСКАЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН**

Реалізація програми перетворень у сфері публічного управління з метою підвищення його гнучкості, адаптивності та оперативності формування й прийняття управлінських рішень зумовлює необхідність постійного вдосконалення інструментарію відносно прийняття рішень в контексті більш широкого застосування інформаційних технологій, що є особливо актуальним і для органів Державної фіскальної служби України (далі – ДФС України).

Концептуальним аспектом реалізації змін в системі публічного управління має бути орієнтація державних чиновників на споживача з позиції сервісної організації, що без використання інформаційних технологій є неможливим.

Відмітимо, визначення пріоритетів розвитку системи прийняття управлінських рішень зумовлено безліччю чинників, серед яких визначальним є посилення ролі рішень у процесі керування, особливо в сфері адміністрування податків, зборів, митних платежів та обслуговування платників податків, що вимагає переходу від директивних до ринкових методів управління. Це зумовило необхідність вивчення сутності й змісту

управлінських рішень в системі податково-митного регулювання, аналізу чинників впливу на їх ефективність, удосконалення принципів формування, прийняття та реалізації управлінських рішень, що в цілому сприятиме вирішенню багатьох складних проблем функціонування соціально-економічних систем у ринкових умовах.

Особливостями прийняття рішень в системі податково-митного регулювання є те, що в сучасних умовах відбуваються процеси вдосконалення системи прийняття рішень з метою збалансування контролюючих заходів, пов'язаних з забезпеченням дотримання суб'єктами господарювання податкового та митного законодавства, із рівнем обслуговування (сервісу) платників податків та осіб, що вступають у відносини з органами ДФС України при оформленні перетину митного кордону товарів, речей і документів. Зазначимо, що ДФС України, відповідно до покладених на неї завдань, здійснює впровадження і технічне супроводження інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем і технологій в діяльність фіскальних органів, приймає міри по удосконаленню автоматизованих процедур, оптимізує заходи по впровадженню сучасних способів і методів контрольної діяльності за повнотою та правильністю виконання податкових і митних формальностей, організовує впровадження в надання сервісних послуг платникам податків електронних технологій, надання консультативної допомоги для суб'єктів господарювання в розрізі усіх напрямків діяльності фіскальної служби, переорієнтація податкової складової на якісний сервісний супровід бізнесу та запровадження центру безкоштовної сертифікації ключів. Все це зумовило зростання в Україні кількості підприємців, які надають перевагу послугам електронно-цифрового підпису. Крім того, в «податковому блоці» ДФС України здійснюються заходи щодо інтеграції системи митного оформлення з податковими інформаційно-аналітичними системами («Податковий блок», система електронного адміністрування ПДВ та акцизного податку). Це забезпечує можливість обліковувати підприємства, що здійснюють операції з товарами, за електронними заявами. Правовими підставами здійснення зазначених напрямків діяльності органів ДФС України у сфері контролю за дотриманням податково-митного законодавства, в першу чергу є Податковий кодекс України, а також підзаконні нормативно-правові акти, що приймають контролюючі органи для регулювання зазначеного виду державної діяльності. В Податковому кодексі України, зокрема у його 7 главі "Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності контролюючих органів" дане визначення інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності контролюючого органу як комплекс заходів щодо збору, опрацювання та використання інформації, необхідної для виконання покладених на контролюючі органи функцій, а також унормована процедура пов'язана з **збором податкової інформації**, отриманням

податкової інформації контролюючими органами, Податкова інформація, зібрана відповідно до цього Кодексу, може зберігатися та опрацьовуватися в інформаційних базах контролюючих органів або безпосередньо посадовими (службовими) особами контролюючих органів.

Перелік інформаційних баз, а також форми і методи опрацювання інформації визначаються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику.

В Податковому кодексі зазначається, що зібрана податкова інформація та результати її опрацювання використовуються для виконання покладених на контролюючі органи функцій та завдань [1].

Відносно інформаційного забезпечення діяльності органів ДФС України при реалізації положень, що торкаються митної справи у Митному кодексі закріплено, що вказані органи інформують заінтересованих осіб про митні правила у встановленому законом порядку. Причому для спрощення доступу заінтересованих осіб до такої інформації органи ДФС України застосовують інформаційні технології.

Інформація щодо законодавства України з питань державної митної справи надається у встановленому законом порядку. Поряд з цим органи ДФС України надають не тільки інформацію, яку запитувала заінтересована особа, а й будь-яку іншу інформацію, яка стосується запиту, якщо її доведення до відома заінтересованої особи вважається органом доходів і зборів доцільним. По цьому питанню зазначеними органами надаються стислі довідки щодо основних положень законодавства України з питань державної митної справи, у тому числі щодо пільг, які надаються при переміщенні товарів через митний кордон України, розміщуються для загального ознайомлення в місцях розташування органів ДФС. Довідки друкуються українською мовою, офіційними мовами відповідних суміжних країн, а також іншими іноземними мовами, які є мовами міжнародного спілкування.

За зверненнями підприємств та громадян, що переміщують товари, транспортні засоби комерційного призначення через митний кордон України або провадять діяльність, контроль за якою відповідно Митного кодексу України на органи ДФС безоплатно надають консультації з питань практичного застосування окремих норм законодавства України з питань державної митної справи.

Консультації з питань практичного застосування окремих норм законодавства України з питань державної митної справи надаються митницями за місцем розташування підприємств (за місцем проживання або тимчасового перебування громадян) або центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, в усній, письмовій або, за бажанням заінтересованої особи, електронній формі у строк, що не перевищує 30 календарних днів, наступних за днем отримання відповідного звернення.

Консультації в письмовій формі надаються у вигляді рішень органів ДФС України.

Консультація з питань практичного застосування окремих норм законодавства України з питань державної митної справи має індивідуальний характер і може використовуватися виключно особою, якій надано таку консультацію.

Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, періодично проводить узагальнення консультацій з питань практичного застосування окремих норм законодавства України з питань державної митної справи, які стосуються значної кількості осіб або значних сум митних платежів, та затверджує своїми наказами узагальнені консультації, які підлягають оприлюдненню.

Не може бути притягнуто до відповідальності особу, яка діяла відповідно до консультації з питань практичного застосування окремих норм законодавства України з питань державної митної справи, наданої в письмовій або електронній формі, а також до узагальненої консультації, зокрема, на підставі того, що у подальшому такі консультації були змінені або скасовані.

Консультація з питань практичного застосування окремих норм законодавства України з питань державної митної справи може бути оскаржена до органу вищого рівня в порядку, визначеному главою 4 Митного кодексу України, або до суду як правовий акт індивідуальної дії, якщо вона, на думку заінтересованої особи, суперечить нормам відповідного акта законодавства.

Визнання судом такої консультації недійсною є підставою для надання нової консультації з урахуванням висновків суду.

Список літератури:

1. Податковий кодекс України: Закон України від 02 грудня 2010 року зі змінами і доповненнями //Відомості Верховної Ради України, 2011, № 13-14, № 15-16, № 17, ст.112).

2. Митний кодекс України: Закон України від 13 березня 2012 року № 4495 - VI із змінами і доповненнями, // Відомості Верховної Ради України , 2012, № 44-45, № 46-47, № 48, ст.552

Юрійчук І. В.

аспірант кафедри публічного права
Чернівецького національного
університету ім. Ю. Федьковича

*ДО ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ
ПРОЦЕДУР В УКРАЇНІ*

Одним із викликів сучасного суспільства є потреба у захисті прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, зокрема і у сфері надання

адміністративних послуг. Відсутність нормативного регулювання адміністративних процедур в Україні унеможлиблює вироблення ефективних механізмів надання якісних адміністративних послуг. Окреслена проблематика вимагає нових підходів до їх теоретичного та практичного обґрунтування.

Загально визнано, що предметом регулювання законів про адміністративні процедури в демократичних країнах є суспільні відносини, що виникають між особами та органами державної влади і місцевого самоврядування. Виконання завдань, задекларованих указами Президента України «Про заходи щодо запровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 р. [1] та «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 р. [2] вимагає вдосконалення роботи управлінських структур, подальшої реалізації принципів справедливості, верховенства права й підвищення рівня правової культури [6, с. 110-111].

Потреба захисту прав людини у відносинах з органами публічної адміністрації виникає, якщо ці органи не забезпечили належну реалізацію цих прав. Інакше кажучи, належна реалізація прав людини є надзвичайно важливою, адже у цьому випадку не виникає необхідності захисту цих прав як у судовому, так і в позасудовому порядку. Норми законодавства у цьому контексті відіграють неабияку роль, але пріоритет в Україні надавався і надається детальному врегулюванню діяльності судової гілки влади, спрямованої передусім на захист порушених прав [8, с. 222]. Так, варто зазначити, що у 2005 році в Україні був прийнятий Кодекс адміністративного судочинства України, а проект Адміністративно-процедурного кодексу [3] залишається досі не схваленим.

Загалом законодавчий розвиток інституту адміністративних процедур є надзвичайно перспективним напрямком для нашої країни, якщо ми бажаємо будувати демократичну і правову державу. При цьому заслуговує на підтримку обраний Україною шлях підготовки саме загального законодавчого акта, який встановлюватиме адміністративну процедуру.

Щодо суперечливих думок науковців, повинен це бути закон чи кодекс, то, ми погоджуємося з думкою В.П. Тимощука, що оптимальну форму законодавчого акта необхідно обирати виходячи з його змісту. Якби, крім загального порядку вирішення індивідуальних адміністративних справ, передбачалося також регулювання окремих категорій справ, то, звичайно, цей законодавчий акт за структурою і змістом відповідав би вимогам «кодексу». Якщо ж такий нормативний акт регулюватиме лише загальну адміністративну процедуру, то у цьому випадку, очевидно, було б коректніше, щоб це був закон [5, с. 88]. Якщо звернутися до досвіду зарубіжних країн, то частіше такий нормативний акт має назву саме закону.

Концептуально спираючись на загальновідомий постулат про те, що існування і утвердження демократії неможливе без належної процедури,

Кодекс вперше на законодавчому рівні має закріпити уніфікований порядок підготовки, прийняття і оскарження індивідуальних адміністративних актів, які спрямовані на реалізацію або захист суб'єктивних прав і законних інтересів приватних осіб. Саме такий порядок визначається у законопроекті як «адміністративна процедура».

Як зазначає В.Б. Авер'янов, зміст проекту Адміністративно-процедурного кодексу характеризується кількома позитивними рисами.

Насамперед, він впорядковує процедурні аспекти діяльності суб'єктів виконавчої влади і місцевого самоврядування щодо приватних осіб шляхом встановлення двох уніфікованих видів адміністративної процедури: 1) процедура розгляду індивідуальної справи особи за її власною заявою чи за ініціативою адміністративного органу; 2) процедура так званого адміністративного оскарження, тобто розгляду в позасудовому порядку скарги особи на рішення, дії чи бездіяльність адміністративного органу [4, с. 12].

Така уніфікована регламентація адміністративних процедур має істотно підвищити рівень гарантованості прав і законних інтересів громадян та інших приватних осіб від порушень і свавілля з боку органів влади. Як свідчить світовий досвід, наявність єдиних правил адміністративної процедури, по-перше, забезпечує рівність усіх її учасників перед законом, оскільки до всіх однорідних справ застосовується однакова процедура. І по-друге, чітке законодавче визначення адміністративної процедури є необхідною умовою здійснення ефективного контролю (насамперед судового) за прозорістю і законністю діяльності органів влади [4, с. 13].

Ми погоджуємося з позицією Н.В. Галіциної, – якщо головною задачею адміністративного процесу є захист і охорона права, тоді задачею адміністративних процедур є сприяння у реалізації прав і законних інтересів. Процедурні норми повинні складати основу позитивної діяльності органів виконавчої влади. Чітке встановлення адміністративних процедур сприяє створенню комфортних умов взаємодії приватних осіб і органів державної влади та місцевого самоврядування, забезпеченню ефективного функціонування виконавчих структур, їхньої відкритості, прозорості процесу підготовки і прийняття управлінських рішень, обмеженню адміністративного свавілля і посадових зловживань [7, с. 174].

Отже, проведений аналіз дає змогу систематизувати та виокремити наступні проблеми правового регулювання адміністративних процедур в Україні: 1) ухвалення загального закону (кодексу) про адміністративні процедури потребує достатньо сильної політичної волі та якісного нормативно-правового регулювання; 2) зважаючи на неупорядкованість та неналежну урегульованість адміністративно-процедурного законодавства, його систематизація є вкрай необхідною для забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Список літератури:

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – Ст. 943
2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 // Офіційний вісник Президента України. – 2015. – №2. – Ст. 154.
3. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 03.12.2012р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893.
4. Авер'янов В.Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права // В.Б. Авер'янов / Часопис Київського університету права – 2009/3 – С. 8-14.
5. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.
6. Бережна К.В. Проблемні аспекти регулювання провадження адміністративних процедур в Україні / К.В. Бережна / Право і суспільство. Адміністративне право і адміністративний процес, фінансове право, інформаційне право – №6-2 частина 2 / 2015 – С. 110-114
7. Галіцина Н.В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу / Н.В. Галіцина // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 163-177
8. Школик А.М. Систематизація адміністративно-процедурного законодавства як засіб реалізації прав людини / А. М. Школик / Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини : тези доп. та наук. повідомл. учасн. наук.-практ. конф., м. Харків, 17–18 квіт. 2015 року. – Х. : Право, 2015. – 352 с.

Вуйда В. П.

секретар судового засідання
Першотравневого районного суду
м. Чернівці

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУТУ ЕКСТРАДИЦІЇ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ

На сучасному етапі розвитку світового суспільства, коли відбувається запровадження нових процесів міжнародної співпраці, головним чином приділяється багато зусиль, які спрямовані на боротьбу із злочинністю. Зокрема, це пов'язано із появою інтернету, який є засобом світового спілкування, існуванням так званих «прозорих» кордонів між державами, розвитком відносин у спрощенні паспортного контролю, недосконалістю регулювання та протидії злочинності на національному рівні, недоліками у механізмі протидії злочинності. Виходячи з цього, ми можемо зрозуміти, що важливу роль у боротьбі зі злочинністю відіграє співробітництво між державами, яке заключається у наданні правової допомоги у кримінальних справах, формою якої вважається саме видача осіб (екстрадиція).

Екстрадиція має міжнародно-правову основу, виходячи з цього вона функціонує як комплексний правовий інститут. На сьогоднішній день правове регулювання екстрадиції в Україні потребує вдосконалення, тому недостатнім є закріплення цього інституту нормативно для забезпечення дієвості механізму правового регулювання екстрадиції, зокрема в адміністративному контексті.

Не останню роль тут відіграє наукова розробка екстрадиційних питань та теоретичне обґрунтування відповідних нормативних приписів. Вітчизняна правова наука на сьогодні не має спеціальних ґрунтовних праць, присвячених інституту екстрадиції у правовій системі України, зокрема її адміністративно-правовим елементам, хоча дослідженню цієї багатоаспектної проблеми приділяють певну увагу з відповідним її баченням фахівці різних галузей права.

Свої міркування щодо екстрадиції висловили й такі науковці, як Кудрявцев, Наумов, Павлов. Вони стверджують, що екстрадиція - це взагалі адміністративне питання, оскільки рішення про неї часто приймає не суд, а уряд або який-небудь його орган [5. с.795]

У зв'язку з відсутністю єдиного наукового підходу до розуміння інституту видачі необхідним є з'ясування поняття та правої природи екстрадиції з позиції адміністративного права.

Звертаючи увагу на здобутки вчених в даній сфері, можна навести дефініцію авторів, які стверджували наступне.

Екстрадиція – це взагалі адміністративне питання, оскільки рішення про неї часто приймає не суд, а уряд або який-небудь його уповноважений орган.

У прийнятій у 1996 р. Конституції України, ч. 2 ст. 25 яка закріплювала норму, що не допускає видачу власних громадян іншій державі, ця конституційна норма була зображена у ст. 9 цього Закону у редакції від 16.04.1997 р. №210/97-ВР: «Громадянин України не може бути вигнаний за межі України або виданий іншій державі» [4. с.80]

«Внутрішнє» законодавство України не наділяє національні суди повноваженнями щодо давання оцінки з підстав видачі особи, що стосується предмета їх достатності. Прийняття рішення про видачу особи Україні є перевагою Міністерства юстиції України щодо осіб, справи яких перебувають на стадію судового розгляду та Генеральної прокуратури України щодо осіб, справи яких перебувають на стадії досудового розслідування. Виходячи із норми, в силу якої ніхто не може бути заарештований або утримуватися під вартою інакше, як за вмотивованим рішенням суду, і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом (ч. 2 ст. 29), суд у свої діяльності здійснює повноваження лише для забезпечення наявності законних підстав для обрання саме такого запобіжного заходу, а саме рішення про екстрадиції не належить до повноважень суду, оскільки воно покладено на компетентні органи

держави, які наділенні відповідними повноваженнями. клопотання про видачу особи в Україну готує слідчий, прокурор, який здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування, або суд, який розглядає справу чи яким ухвалено вирок, з дотриманням вимог КПК та Міжнародних договорів [1, с.134]

Центральні органи України у процесі видачі осіб (екстрадиції) наділення такими адміністративними повноваженнями:

- 1) здійснюють процедуру звернення до органів іноземних держав із запитами про видачу осіб їх тимчасову видачу чи транзитне переміщення;
- 2) розглядають аналогічні зворотні запити органів іноземних держав про екстрадицію, та приймають рішення щодо їх вирішення;
- 3) забезпечують та організують проведення перевірки щодо видачі;
- 4) організують прийом та передачу осіб, відповідно яких прийнято рішення про екстрадицію, тимчасову видачу та транзитне переміщення;
- 5) здійснюють також інші повноваження, визначені КПК або міжнародним договором про видачу особи [1, с.165].

Аналізуючи адміністративне питання екстрадиції в Україні, таким органом є Центральний орган України, а саме Генеральна Прокуратура України (на стадії досудового розслідування кримінального правопорушення) та Міністерство юстиції України (в частині виконання запитів суду), побудованих на політичній основі з відповідними органами іншої держави, які є сторонами екстрадиційних правовідносин [1, с.167].

В контексті аналізу поняття екстрадиції, впливає необхідність дослідження специфіки адміністративної процедури в Україні, яка полягає у діяльності компетентних Центральних органів України, Генеральної Прокуратури України, Міністерства Юстиції України та у спеціальних випадках Національного антикорупційного бюро України (фінансових та корупційних кримінальних правопорушеннях), які наділенні спеціальними адміністративними повноваженнями у екстрадиційних правовідносинах [3, с.67].

Розкриваючи особливості адміністративної процедури, необхідно підкреслити, що держави при вирішенні екстрадиційних питань звертають увагу на нормативне врегулювання даних відносин, як на внутрішньому, так і на міжнародному рівнях [2, с. 79]. клопотання слідчого або прокурора про видачу особи в Україну чи про передання кримінального провадження іншій державі надсилати до Генеральної прокуратури України листом за підписом керівника регіональної прокуратури. Забезпечувати контроль за станом досудового розслідування та судового розгляду кожного кримінального провадження, що надійшло з-за кордону в порядку перейняття, а також за рапортом підрозділів з міжнародно-правових доручень або спеціально визначених відповідними наказами працівників регіональних прокуратур, де такі підрозділи не створені, - стосовно особи, виданої в Україну для притягнення до кримінальної відповідальності, у

тому числі тимчасово виданої особи. Перевіряти законність та обґрунтованість прийнятих процесуальних рішень [8, с.2].

Отже, на сьогоднішній день у процесі дослідження інституту екстрадиції актуальними виступають її адміністративно-правові аспекти. Визначаючи вагомий масив спеціальної літератури пов'язаної з екстрадицією, у вітчизняній правовій науці, окрім того, у науці адміністративного права України, це явище залишається не повністю дослідженим.

Список літератури:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
2. Про організацію роботи органів прокуратури України у галузі міжнародно-правового співробітництва: Наказ № 8гн від 11.02. 2013 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.51809.0>
3. Указ Президента України від 6 квітня 2011 року №395/2011 «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/395/2011>
4. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
5. Бойцов А.И. Выдача преступников / А.И. Бойцов. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004. – 795 с.
6. Європейська конвенція про передачу засуджених осіб від 21.03.1983 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_025.
7. Закон України від 29.06.2004 р. № 1906-IV «Про міжнародні договори України» // Офіційний вісник України. – 2004. – № 35 (17.09.2004). – Ст. 2317.
8. Інструкція про організаційно-протокольне забезпечення заходів міжнародного співробітництва в органах прокуратури України зі змінами, внесеними наказами Генеральної прокуратури України // Офіційний вісник України від 29.03.2016 № 126, від 16.01.2017 № 6, від 09.10.2017 № 287.

Антоняк Ю. І.

магістр, юридичний факультет
Чернівецького національного
університету ім. Ю.Федьковича;

Боднар С. Б.

к.ю.н., доц. кафедри публічного
права юридичного факультету
Чернівецького національного
університету ім. Ю.Федьковича

ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Розбудова в Україні насправді демократичного суспільства, її прагнення інтегруватись у Європейський Союз стикаються з багатьма перепонами. Однією з причин є недостатньо ефективна діяльність системи

органів публічного управління та органів місцевого самоврядування, необхідність її якісного оновлення шляхом запровадження сучасного інструментарію на основі інформаційних технологій, одним із яких є впровадження системи електронного урядування. З огляду на той факт, що в останні роки економічного розвитку країни, які принесли масу інновацій в сферу електронного управління, слід оцінити їх ефект на саме існування поняття "електронного урядування" та його невід'ємної складової — публічних закупівель. Для повноцінного управління і координації дій інституцій та органів, які діють в сфері електронного урядування потрібно не тільки розуміння термінологічного комплексу публічних закупівель, який становить невід'ємну "ланку" структури електронного урядування, але і аналітика сучасного стану структури, процесів і механізмів їх дій, деталізоване роз'яснення механізмів їх роботи та визначення проблем з якими стикаються замовники та учасники торгів.

Значний внесок у розвиток теоретичних та прикладних засад функціонування та розвитку системи електронних публічних закупівель, зробили такі науковці і практики, як М. Голованенко, О. Кулак, Д. Мартинович, В. Міняйло, О. Міняйло, М. Нефьодов, В. Прядко, Н. Ткаченко, Ю. Уманців та ін. Однак, дослідники вивчаючи цей феномен акцентували увагу лише на окремих аспектах його функціонування. Між тим процес впровадження електронних публічних закупівель ще розвивається в Україні, тим самим спонукаючи до подальших розвідок та напрацювань. Від так, метою є з'ясування ефективності функціонування системи електронних публічних закупівель, як структурного елементу електронного урядування в Україні за сучасних умов прозорості, конкурентності ринку, визначення ризиків, що існують для учасників та замовників, гарантії обробки й збереження даних в системі ProZorro.

Впровадження проведення електронних публічних закупівель, став кроком до досягнення європейських стандартів якості електронних адміністративних послуг, відкритості та прозорості влади для громадян, представників бізнесу та *громадських* організацій, що розпочався у лютому 2016 року. Президент України підписав Закон "Про публічні закупівлі", що забезпечує поширення системи електронних закупівель протягом 2016 року у 2 етапи: з 1 квітня — для центральних органів виконавчої влади та замовників, що здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання; з 1 серпня — для решти замовників [1]. Закон України "Про публічні закупівлі" дає змогу створити додаткові механізми реалізації права на доступ до інформації, що перебуває у володінні органів влади, розпорядників бюджетних коштів, підвищити прозорість діяльності таких органів, забезпечить вільний обіг інформації та можливість її подальшого використання з метою реалізації особистих прав та свобод людини і громадянина, розвитку інновацій та стимулювання ведення господарської діяльності, а також запобігання та викриття корупції. В суспільствах

розвиненої (сталой) демократії аксіомою прийнято твердження: "державних" грошей не існує, існують лише кошти платників податків. Право будь-якого громадянина України — знати на що витрачаються кошти, які він сплачує у вигляді податків і бути впевненим, що вони використовуються максимально ефективно і з користю для нього самого і для суспільства загалом [2].

Саме тому, визначальною метою нової політики у сфері публічних закупівель є формування системи, яка може забезпечити прозорість, відкритість, конкурентність та сприятиме максимальній продуктивності й раціональному використанню державних коштів суб'єктами господарювання. Конкурентні ціни, технології і характеристики предметів закупівлі гарантують, що держава забезпечить суспільство найкращими товарами і послугами. Крім того, конкуренція на ринку державних закупівель є невід'ємним компонентом конкурентної політики держави та здорової економіки [3, с. 117].

Одним із складових розвитку електронного урядування в Україні є запровадження електронної системи закупівель ProZorro. Основна ціль електронної системи публічних закупівель ProZorro — це запобігання корупції шляхом збільшення прозорості ринку та створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель для отримання найкращої пропозиції [4, с. 113]. Перелік даних, які надає для ознайомлення ProZorro, фактично нічим не обмежений. Саме у відкритті повної інформації про державні закупівлі для будь-якого громадянина України й полягала мета створення системи, централізованої бази даних (ЦБД), до якої приєднано електронні майданчики. Замовники і постачальники обирають один із майданчиків для оголошення закупівель та участі в них, що встановлює рівноправність між сторонами та забезпечує право громадян бути «арбітрами» проведених закупівель. Процес застосування електронних публічних закупівель супроводжується проблемами своєчасної підготовки висококваліфікованих спеціалістів цієї галузі. Як зазначає Ковбас І.В., що здійснення прав і законних інтересів громадян певною мірою залежить від якості кадрів апарату органів державної влади, їх загальної та професійної підготовки, моральних якостей, політичної зрілості. Для цього слід вживати наступні заходи: 1) підвищення ділової кваліфікації, рівня компетентності кадрового складу в усіх його ланках; 2) рішуча боротьба службовими зловживаннями, крадіжками, хабарництвом, корупцією у різних її формах. Необхідність вирішення цих питань, а також потреба взагалі підняти рівень правового регулювання управлінської діяльності, більш чітко регулювати права й обов'язки управлінських кадрів, у тому числі стосовно їхньої діяльності щодо задоволення потреб громадян, додержання їх прав і свобод [5, с. 113].

Перш ніж говорити про перспективи розвитку та досконалість функціонування електронних систем публічних закупівель, варто оцінити

вже наявні результати й вирішити протиріччя та проблемні питання з якими стикаються сторони закупівель. В процесі застосування електронного аукціону великі компанії на ринку мають перевагу перед малим і середнім бізнесом, адже можуть дозволити собі істотне зниження цін. Таким чином, малий і середній бізнес зазнає тиску або навіть дискримінації. З іншого боку, домінуюче положення великих компаній може суттєво підняти якість продукції, що поставляється, тому що мають перевірену базу постачальників товару та цінують свій бренд на відміну від маленьких фірм із сумнівною діловою репутацією чи ознаками фіктивності. Під час змагального процесу нечесні підприємці можуть застосовувати різноманітні "схеми" для досягнення перемоги в тендері, наприклад, це може бути демпінг цін. У зв'язку з цим важливо, щоб учасники електронного аукціону проводили торги до останнього раунду, незважаючи на істотне зниження ціни одним із учасників. Запровадження більш гнучких процедур для замовників на регіональному рівні, що призведе до зменшення цін щодо транспортування і доставки товарів й стане одним із факторів розвитку регіону.

Список літератури:

1. Закон України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 N 922-VIII [Електронний ресурс] // Верховна Рада України : [офіційний веб-портал]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/922-19;
2. ГО «Правозахисна організація «Права людини» [Електронний ресурс] // [офіційний веб-портал]. – Режим доступу: info@prava-lyudyny.org;
3. Міняйло І.О., Міняйло В.П. Актуальні проблеми міжнародних відносин. Випуск 122 (частина І), 2014; с. 117;
4. Т. В. Нижній Публічні закупівлі у системі електронного урядування. Журнал «Інвестиції: практика та досвід», випуск 10/2017 с. 113;
5. Ковбас І.В. Адміністративно-процесуальна правосуб'єктність громадян. Науково-інформаційний вісник «Право» Випуск 11/15; с. 77.

Дробко В.

студентка юридичного факультету
Чернівецького національного
університету ім. Ю.Федьковича

Подорожна Т. С.

д.ю.н., доц. кафедри публічного
права юридичного факультету
Чернівецького національного
університету ім. Ю.Федьковича

КОНСТИТУЦІЙНА СКАРГА ЯК ЗАСІБ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ

Важливу роль у захисті прав та свобод людини і громадянина в Україні відведено судовому механізму. Відомо, що з самого початку створення

держави, у людства постало питання у необхідності впровадження правових інститутів для захисту таких прав від свавілля владних органів.

Конституційна скарга – це новий спосіб захисту від дефектних законів. Зміни до Конституції в частині правосуддя, в тому числі щодо повноважень Конституційного Суду України, мають вагоме значення. Запровадження конституційної скарги в Україні стало імпульсом для розвитку конституційного права і зміцнення авторитету цього органу конституційного контролю.

Конституційні права і свободи, передбачені розділом 2 Основного Закону, отримали безпосередній судовий захист. Тим не менш у судах загальної юрисдикції є своя специфіка: вони дуже часто не беруть до уваги фундаментальні природні конституційні права і свободи, тому застосовують лише закони. Натомість Конституційний Суд України вирішує конституційно-правові питання. Відповідно до Конституції України визначається процедура розгляду справ, порядок організації і діяльності Конституційного Суду України (ст. 153 Конституції України). Відповідно до Конституції України, Конституційний Суд не є класичним судовим органом, він захищає верховенство Конституції і верховенство установчої влади народу над владою установленою, тобто державною владою, тому саме Конституційний Суд України є тим інститутом, на який покладено здійснювати функції природних прав людини [1].

Відомо, що діяльність Конституційного Суду України висвітлюється в контексті забезпечення верховенства Основного Закону України та дії принципу верховенства права. Поняття верховенства Основного Закону розкрито в статті 8, в якій зазначено, що Конституція України має найвищу юридичну силу, натомість закони та інші нормативно-правові акти приймаються на її основі та повинні їй відповідати. Звернення до суду для захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції гарантується. Це фундаментальні речі.

Фундаментальними є також право на свободу та особисту недоторканність, на свободу мирних зборів, об'єднань, на свободу вираження, на свободу світогляду та віросповідання тощо. Держава наділена функціями, які надають можливість встановлювати обмеження на них, але при цьому не може порушувати їх сутнісного змісту. Але завжди виходить так, що головний порушник прав людини — це сама держава, яка ухвалює закони та підзаконні акти. Забезпечення верховенства Конституції України є основною запорукою утвердження режиму конституційної законності, гарантією конституційного ладу, дотримання соціальних та економічних прав, які гарантуються Основним законом.

Розглядаючи інститут конституційної скарги, слід підкреслити його значущість як гарантію захисту цих основних прав людини, як важливу форму громадського контролю за публічною владою, як інститут

демократії, як один із найважливіших способів підвищення рівня правосвідомості та правової культури населення. Це забезпечить належний захист прав кожного, чиї права порушені державою, а також підвищить рівень доступу до правосуддя, зміцнення верховенства права в Україні та відповідність європейським стандартам системи надання громадянам правової допомоги [2].

На жаль, законодавство України передбачає лише опосередкований механізм захисту прав і свобод людини, який є засобами конституційної юстиції. Причина в тому, що інститут конституційної скарги, який запроваджений в Україні зовсім нещодавно — є юним інститутом на відміну від зарубіжних країн. Через що сьогодні можна говорити про те, що потенціал конституційної юстиції в Україні щодо захисту прав і свобод людини використовується недостатньо. Багатьох людей турбує дана проблема, тому ефективне вирішення цієї проблеми вбачається в детальному розгляді інституту конституційної скарги громадян, яка зарекомендувала себе як ефективний засіб забезпечення прав та свобод людини і громадянина у світовій практиці [3, с. 272].

Конституційна скарга є засобом ініціювання фізичною особою в органи конституційної юрисдикції спеціальної процедури щодо захисту її прав, порушених актом державного органу. Конституційним Судом по суті ініціюється визнання неконституційності акта державного органу. Звичайно предметом відповідного розгляду є певні індивідуальні акти органів виконавчої влади, або адміністративні акти. В окремих країнах звертаються у зв'язку з порушенням конституційних прав та свобод людини і громадянина шляхом застосування нормативно-правового акта чи навіть закону.

Конституційна скарга може бути подана в разі, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано [4]. Саме тому необхідний аналіз вже існуючих концепцій, які стосувались для покращення інституту конституційної скарги в Україні та формування пропозицій та дієвих механізмів щодо їх вдосконалення. В Україні дане питання є надзвичайно актуальним, оскільки демократичний режим лише розбудовується. Він включає також встановлення паритетних взаємовідповідальних відносин людини й держави, потребує закріплення за приватними особами права на оскарження рішень, дій або бездіяльності носіїв публічної влади. Саме тому конституційну скаргу слід розглядати не тільки з точки зору гарантії прав людини, а й як багатоаспектне явище і, зокрема, як інститут демократії [5].

Конституційна скарга для громадян є важливим кроком на шляху становлення України як правової держави, забезпечуючи панування принципу верховенства права в суспільстві. Доступ громадян до конституційного правосуддя має стати більш надійною гарантією дотримання державою їхніх конституційних прав і свобод.

Таким чином, право громадян на конституційну скаргу є актуальною проблемою для України, оскільки розв'язати її може лише держава, сформувавши та реалізуючи послідовну державотворчу політику. Залишити без уваги відсутність у громадян України такого важливого конституційного права означає обмежувати призначення Конституції України, яка є основою демократії та громадянського суспільства, які ще перебувають на початковому етапі свого розвитку. Удосконалення інституту конституційної скарги громадян з урахуванням зарубіжного досвіду правового регулювання відповідного конституційно-правового інституту, сприятиме становленню ефективної системи захисту гарантованих Конституцією України прав та свобод людини і громадянина. Також важливим елементом процедури захисту конституційних прав є питання надання скаржникам ефективної правової допомоги (в тому числі безоплатної), що потребує подальшого вивчення та нормативного регулювання.

Список літератури:

1. Конституція України від 28.06.96 р. // Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z960254K.html
2. Цимбалістий Т. Конституційна скарга як гарантія захисту прав людини / Т. Цимбалістий // Проблеми вдосконалення правового забезпечення прав та основних свобод людини і громадянина в Україні : матер. Всеукр. міжвуз. наук. конф. молодих вчених та аспірантів (м. Івано-Франківськ, 28 квітня 2006 р.). – Івано-Франківськ, 2006. – С. 132–135.
3. Закон України «Про Конституційний Суд України» від 13.07.2017 р. // Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T172136.html
4. Гультай М. Конституційна скарга : європейський досвід та пропозиції щодо її закріплення в Конституції України / М. Гультай // Вісник Академії правових наук України. – 2011. – № 4. – С. 29–39
5. Селіванов А. Конституційна скарга громадян в реаліях сучасності / А.Селіванов, П. Євграфов // Право України. – 2003. – № 4. – С. 80-85.

Матищак Н. В.

магістр, юридичний факультет
Чернівецького національного
університету ім. Ю.Федьковича

Ковбас І. В.

к.ю.н., доц. кафедри публічного
права юридичного факультету
Чернівецького національного
університету ім. Ю.Федьковича

*АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ЦЕНТРІВ З НАДАННЯ
БЕЗОПЛАТНОЇ ВТОРИННОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ*

Державні органи як провідники державної влади створюються з метою вирішення життєво важливих проблем та функціонують у рамках

визначених законодавством повноважень, що у кінцевому результаті впливає на реалізацію основних прав і свобод людини у правовій державі. Тому важливим залишається питання визначення правового статусу державного органу. У такому контексті істотним є не місце органу в ієрархії, а зміст його повноважень та особливості компетенційних зв'язків з іншими органами.

У зв'язку із прийняттям Концепції формування системи безоплатної правової допомоги в Україні, схваленої Указом Президента України від 9 червня 2006 р, а також прийняттям Закону про «Безоплатну правову допомогу» від 02.06.2011 з'являються нові державні органи, а саме Центри з надання БВПД.

Аналізуючи положення Основного Закону, доходимо висновку, що на конституційному рівні терміни «орган державної влади» і «державний орган» (або «орган держави») є синонімами. Сучасні дослідники, визначаючи поняття «державний орган», зазвичай користуються напрацюваннями вчених радянського періоду. Більшість із них спирається на виокремлення певних ознак державного органу, до яких загалом відносять такі: 1) він є одночасно складовою і організаційно-уособленою та самостійною частиною державного механізму; 2) наявність державно-владних повноважень, визначених відповідним нормативним актом про цей орган; 3) можливість застосування притаманних виду організаційно-правових форм та методів діяльності; 4) здійснення завдань і функцій у встановленому державою порядку відповідно до засад державної політики [3, 37].

І.В. Ковбас вважає, що кожен орган публічної адміністрації виконує властиві лише йому функції, але водночас і взаємодіє з іншими органами державної влади, що забезпечує ефективне функціонування держави. Кожний орган публічної адміністрації виконує згідно покладених на нього завданнями певну частку функцій держави [4, 71 с.] Необхідно зазначити, що кожен орган – суб'єкт управління наділений певними конкретними завданнями, у яких розкривається конкретна мета діяльності даного органу. Крім цього для здійснення мети діяльності, тобто завдань, на суб'єкт управління покладаються певні функції. Саме функції передбачають сферу діяльності певного органу й окреслюють те коло процесуальних дій, справ, роботи, яку необхідно зробити для виконання покладених на нього завдань. При цьому слушно зазначає В. С. Проніна, що функція органу вказує, що ж саме повинен робити даний орган управління [6, с. 58]. Термін «компетенція» походить від латинського «competentia» – сукупність (ведення, здатність, приналежність до права) – сукупність предметів відання, функцій, повноважень, прав та обов'язків органу виконавчої влади, посадової особи [5, с. 210]. У даному випадку розуміння компетенції зводиться до переліку складових елементів цього поняття. Загалом поняття

компетенції слід розуміти як сферу діяльності певного органу (що саме повинен робити даний орган) та необхідні для цього повноваження.

Стаття 15 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» зазначає, що суб'єктами надання безоплатної вторинної правової допомоги в Україні є: центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги; адвокати, включені до Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу. Центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги забезпечують надання всіх видів правових послуг, передбачених частиною другою статті 13 Закону України «Про безоплатну правову допомогу». Повноваження та порядок діяльності центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги встановлюються Положенням про центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги, що затверджується Міністерством юстиції України.[1]

Відповідно до Положення про центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги від 02.07.2012: Центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги (далі - центри) утворюються, реорганізуються та ліквідовуються Міністерством юстиції України за пропозицією Координаційного центру з надання правової допомоги (далі - Координаційний центр) з урахуванням потреб відповідної адміністративно-територіальної одиниці та забезпечення доступу осіб до безоплатної правової допомоги і є його територіальними відділеннями. Місцеві центри відповідно до покладених на них завдань: здійснюють особистий прийом та облік осіб, які звертаються до місцевого центру для отримання безоплатної первинної правової допомоги та безоплатної вторинної правової допомоги, роз'яснюють положення законодавства у сфері безоплатної правової допомоги та порядок отримання такої допомоги; розглядають звернення осіб про надання безоплатної первинної правової допомоги протягом десяти днів з дня надходження зазначеного звернення; надають правову інформацію, консультації і роз'яснення з правових питань; забезпечують складення заяв, скарг та інших документів правового характеру; забезпечують роботу бюро правової допомоги; забезпечують роботу мобільних консультаційних пунктів; забезпечують відвідування осіб, зокрема одиноких, похилого віку, з обмеженими фізичними можливостями, за місцем їх перебування з метою надання зазначеним особам безоплатної правової допомоги; забезпечують розвиток мережі дистанційних пунктів доступу до безоплатної правової допомоги та їх функціонування на постійній основі. Для виконання покладених на центри завдань центри мають право виступати реципієнтом проектів та програм міжнародної технічної допомоги, виконавцем регіональних та місцевих програм.[2]

Підводячи підсумок, потрібно зазначити, що кожен державний орган має свій правовий статус, що в основному залежить від його функцій та завдань. Так і Центри з надання БВПД мають свої завдання та функції, що визначають їхній статус як державних органів. Державні чи недержавні

органи створено з певною метою діяльності. Саме в завданнях останніх і відображається ця мета. Проте без функцій, завдяки яким реалізуються поставлені перед органом завдання, мета залишається лише на папері. Тому для виконання функцій кожний орган наділяється тими правами та обов'язками, які можна окреслити поняттям повноваження. У свою чергу сукупність перерахованих структурних елементів складає собою поняття компетенції.

Список літератури

1. Закон України Про безоплатну правову допомогу// Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 51, ст.577
2. Наказ Міністерства юстиції «Про затвердження Положення про центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги»// Наказ Міністерства юстиції України; Положення від 02.07.2012 № 967/5
3. Венгеров А. Б. Теория государства и права : учеб. [для студ. юрид. вузов] / А. Б. Венгеров. – 3-е изд. – М. : Юриспруденция, 2000. – 528 с
4. І. В. Ковбас, Т. Друцул. Завдання та функції, як необхідні складові адміністративно-правового статусу органів публічної адміністрації / І. Ковбас, Т. Друцул // Фаховий збірник наукових статей «Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України». – 2012. - №XXIX. - С. 71
5. Популярна юридична енциклопедія / кол. авт. : В. К. Гіжевський, В. В. Гловченко, В. С. Ковальський (кер) та ін. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 528 с.
6. Пронина В. С. Конституционный статус органов межотраслевого управления / В. С. Пронина. – М. : Юрид. лит., 1981. – 158 с.

Ломакіна К. В.

магістр, юридичний факультет
Чернівецького національного
університету ім. Ю.Федьковича

Вдовічен В. А.

д.ю.н., доц кафедри публічного
права юридичного факультету
Чернівецького національного
університету ім. Ю.Федьковича

АДВОКАТ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Конституція України проголошує право особи та інших учасників правовідносин у глобальному розумінні на судовий захист прав і свобод, в тому числі право на оскарження до суду незаконних дій і рішень органів державної влади і місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб. Для цього держава застосовує різноманітні засоби правового захисту суб'єктивних прав і свобод. Можливість особистого звернення до суду залежить від наявності в учасника судового процесу, що звертається, адміністративної процесуальної правоздатності та дієздатності, які складають адміністративну процесуальну правосуб'єктність [1, с. 74].

Залежно від можливості особистого здійснення учасником адміністративно-процесуальних прав, виділяються:

а) права, реалізовані учасником самостійно;

б) права, реалізацію яких відповідно до закону учасник делегує іншим особам (наприклад, представникам) [2, с. 76].

Необхідно відмітити, що саме делегування реалізації своїх прав і є тим самим механізмом, який доволі часто (якщо не в переважній кількості випадків) дозволяє найбільш якісно забезпечити цей процес. Одним із головних інструментів громадянського суспільства є інститут адвокатури, гарантований ст. 59 Конституції України, у якій записано, що «...для забезпечення права на захист від обвинувачення та надання правової допомоги при вирішенні справ у судах та інших державних органах в Україні діє адвокатура». Ряд аспектів правового становища адвокатів у адміністративному процесі вимагає більш глибокого та детального вивчення, адже суспільні відносини даної сфери постійно розвиваються, перетворюються та змінюються, разом із ними змінюється і законодавство, щоб забезпечити оптимальне врегулювання цих відносин. Не є винятком і законодавство про адвокатуру, яке також зазнає оновлень та вдосконалення з метою забезпечення відповідності цього інституту нагальним потребам суспільства. Зокрема, 5 липня 2012 р. було прийнято Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», який спрямовано на уточнення та покращення правового статусу адвоката.

На думку Єфіменко М. Ю. можна виділити основні завдання адвоката в адміністративному процесі: надання правової інформації, консультацій і роз'яснень з правових питань, що виникають у результаті розгляду адміністративної справи; складення заяв, скарг, процесуальних та інших документів адміністративно-правового характеру; захист прав, свобод і законних інтересів особи, яка притягається до адміністративної відповідальності під час розгляду справи про адміністративне правопорушення; представництво інтересів потерпілого під час розгляду справи про адміністративне правопорушення; представництво інтересів фізичних і юридичних осіб у судах під час здійснення адміністративного процесу. До головних функцій адвоката в адміністративному процесі відносимо представницьку і консультативну, які він виконує безпосередньо, а також превентивну, відновлювальну та охоронну функції, які є для адвоката супутніми [3, с. 347].

Деякі адміністративно-процесуальні права мають особливий характер, зокрема до них належать: право повністю або частково відмовитися від адміністративного позову, визнати адміністративний позов, змінити його, досягнути примирення, передати повноваження представника іншій особі (передоручення), оскаржити судові рішення [4].

Специфіка цих прав полягає у тому, що для того, аби адвокат міг їх реалізувати, його повноваження на вчинення кожної із зазначених дій

мають бути прямо передбачені у дорученні чи іншому документі, що підтверджує адвокатські повноваження. Можна зауважити, що обов'язки адвоката в адміністративному судочинстві можна розділити на дві загальні групи, а саме обов'язки перед клієнтом та обов'язки перед судом. Перші полягають у тому, що адвокат повинен діяти, перш за все, в інтересах клієнта, інформувати його про свою правову позицію у справі, повідомляти клієнта про можливі конфлікти та інші несприятливі для його клієнта моменти у справі. Щодо обов'язків адвоката перед судом, то вони полягають у тому, що, представляючи клієнта в адміністративному процесі, він зобов'язаний виходити не тільки з його інтересів, а й базуватися у своїй діяльності на принципах чесності та порядності, поваги до суду та інших учасників адміністративного процесу, сприяти неупередженості, повноті та об'єктивності судового розгляду адміністративної справи.

Отже, підсумовуючи вищевикладене, можемо констатувати, що адвокат виконує посередницько-представницьку роль з-між учасників адміністративного судочинства із власними завданнями, функціями та повноваженнями, що можуть доручатись йому самими учасниками. Саме за умови отримання такого доручення як правової підстави, він у деякій мірі, за згодою наймачів може допомагати формувати правову позицію у справі, обирати засоби та методи відстоювання прав, свобод і законних інтересів свого клієнта (клієнтів). Одним із найголовніших законодавчих принципів діяльності адвоката є безсумнівно заборона використовувати здобуті завдяки клієнту повноваження всупереч та на шкоду йому. Не відрізняючись своїм процесуальним становищем від процесуального становища представників, які не мають адвокатської професії та маючи обов'язки щодо виконання правил адвокатської етики [5], адвокат, представляючи у адміністративному судочинстві учасників процесу, тим самим керується більш суворими вимогами до своєї діяльності у плані забезпечення відповідного рівня професіоналізму, що має однозначно забезпечувати позитивний правовий результат.

Список літератури:

1. Ковбас І.В. Адміністративно-процесуальна правосуб'єктність громадян / І.В.Ковбас// Науково-інформаційний вісник «Право». - 2015р. - С.74 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Nivif_2015_11_12.pdf

2. Ковбас І.В. Адміністративно-процесуальна правосуб'єктність громадян /І.В.Ковбас// Науково-інформаційний вісник «Право». - 2015р. - С.76 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Nivif_2015_11_12.pdf.

3. Єфіменко М. Ю. Завдання та функції адвоката в адміністративному процесі [Електронний ресурс] / М. Ю. Єфіменко // Форум права. - 2012. - №4. - С. 343-348. - Режим доступу : <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12emjvap.pdf>.

4. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України №2747-IV від 06.07.2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

5. Правила адвокатської етики: затв. Установчим з'їздом адвокатів України 17.11.2012 р., м. Київ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vkdkka.org/pravil-advokatskoji-etiki/>.

Баточенко О. А.

магістр, юридичний факультет
Чернівецького національного
університету ім. Ю.Федьковича

Худик А. М.

ас. кафедри публічного права
юридичного факультету
Чернівецького національного
університету ім. Ю.Федьковича

ЩОДО ДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ, ЯКІ НАДАЮТЬСЯ МИТНИМИ ОРГАНАМИ

Тенденції сьогодення щодо функціонування світового співтовариства ставлять перед Українською Державою ряд нових завдань, що потребують перегляду функції державних інституцій у механізмі задоволення економічних, духовних та соціальних потреб суспільства нашої держави. Основною функцією соціальної держави є надання публічних послуг. Важливим кроком, що сприяє наближенню влади до суспільства, є створення механізму надання публічних послуг, зокрема в галузі митної справи [3, с. 61]. Слушно зазначає І.Ковбас, що адміністративні послуги є законодавчо – врегульованою діяльністю органів публічної адміністрації, яка здійснюється ними на підставі звернення і в інтересах фізичної чи юридичної особи кінцевим результатом якої є видання адміністративного акту, що створює умови для виникнення прав та обов'язків у його користувача [2, с. 101]. Виділяють такі основні риси адміністративних послуг: вони є самостійним різновидом публічних послуг; визначаються як діяльність уповноважених суб'єктів у межах реалізації владних повноважень; спрямовані на забезпечення реалізації прав, законних інтересів і виконання обов'язків фізичних та юридичних осіб; їх результатом є прийняття адміністративного акта (рішення або юридично значуща дія), яким задовольняється особа - заявник. Серед фахівців у галузі митного права існує полеміка стосовно визначення кола тих послуг, які надають чи можуть надавати митні органи, та зарахування їх до адміністративних. На думку І. Федотової, впровадження адміністративних послуг у митну діяльність є важливим етапом у розвитку митних органів нашої держави. Орієнтація на публічно-сервісні відносини в діяльності митних органів -

шлях до забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян і суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності [3, с.73].

Чинне митне законодавство вказує на те, що адміністративні послуги, що надаються митними органами можна розділити на наступні категорії: дозволи на відкриття та експлуатацію складу тимчасового зберігання, (їх видача, зупинення, переоформлення та анулювання); свідоцтва про допущення дорожнього транспортного засобу до перевезення товарів під митними печатками та пломбами (видача, продовження строку дії); дозволи на відкриття та експлуатацію митного складу (видача, переоформлення, зупинення дії дозволу); дозволи на відкриття та експлуатацію вільної митної зони комерційного або сервісного типу (видача, переоформлення, зупинення дії дозволу); свідоцтва про допущення контейнера до перевезення вантажів під митними печатками та пломбами за типом конструкції; сертифікати уповноваженого економічного оператора (видача, зупинення дії, анулювання); дозволи на відкриття та експлуатацію вантажного митного комплексу (видача, переоформлення, зупинення або анулювання) [1]. Важливим напрямом діяльності держави у даній сфері має бути затвердження переліку всіх можливих адміністративних послуг, що можуть надаватись митними органами на платній та безоплатній основі, оскільки це сприятиме запобіганню корупції. Зарубіжний досвід свідчить про те, що навіть економічно розвинені країни не наважуються зробити більшість адміністративних послуг у даній сфері безоплатними. Митним органам надається можливість стягувати збори або відшкодовувати свої витрати під час надання специфічних послуг, таких як надання звітів про проведені аналітичні та експертні дослідження або огляд і відбір зразків товарів з метою перевірки.

Надання митними органами платних адміністративних послуг сприятиме насамперед забезпеченню потреб їх отримувача, а не надавача. Це знаходить своє відображення в тих перевагах, які можуть отримувати замовники таких послуг (зокрема, уникнення помилок під час митного оформлення, надання послуг тимчасового зберігання під митним контролем). Незважаючи на те, що хоча більшість адміністративних послуг митних органів нашої держави, що визначені чинним законодавством надаються на безоплатній основі, отримувач цих послуг зустрічається на практиці з різними труднощами при їх одержанні. Це пов'язано з відсутністю достатньої обізнаності такої особи, щодо процесу подання необхідної інформації та процесу отримання тієї чи іншої адміністративної послуги, що надається митним органом. Яскравим прикладом такої ситуації є неподання документів необхідних для одержання дозволу на відкриття та експлуатацію митного складу або невідповідність складських об'єктів вимогам порядку надання складським об'єктам статусу «митний склад». Невиконання цих

двох умов тягне за собою відмову у наданні вказаної адміністративної послуги митним органом.

Отже, питання надання суб'єктами публічної адміністрації адміністративних послуг, зокрема митними органами є актуальним і потребує свого подальшого законодавчого закріплення та наукового обґрунтування. Вже сьогодні, можна констатувати, що важливим напрямом діяльності держави у сфері надання адміністративних послуг має бути затвердження переліку всіх можливих адміністративних послуг, що можуть надаватись митними органами на платній та безоплатній основі, що сприятиме запобіганню корупції. Крім того, потребує вирішення питання усунення правових колізій при наданні митними органами окремих категорій адміністративних послуг, що можливе у разі конкретно визначеного у законодавстві органу та його повноважень у даній сфері.

Список літератури:

1. Наказ ДФС від 13.01.2015 № 7 «Про тимчасовий перелік адміністративних послуг, що надаються ДФС України та її територіальними органами» [Електронний ресурс].- Режим доступу до ресурсу: kh.sfs.gov.ua/data/files/220811.odt

2. Ковбас І.В., Боднар С.Б. Адміністративні послуги: поняття та порядок їх надання органами публічної адміністрації // *Visegrad Journal on Human Rights* – 2016. – № 1. – С 96 -102.

3. Федотова І. О. Митні органи як суб'єкти надання адміністративних послуг / І. О. Федотова // *Вісник Акад. мит. служби України. Серія: "Право".* – 2008. – №1. – С. 68–73.

Шевчук О. В.

магістр, юридичний факультет
Чернівецького національного
університету ім. Ю.Федьковича
Крайній П. І.

ас. кафедри публічного права
юридичного факультету
Чернівецького національного
університету ім. Ю.Федьковича

ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ ОРГАНАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

Дана робота є актуальною оскільки Національна поліція відносно новий орган публічної влади, який наділений повноваження надавати в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги, протидіяти злочинності, забезпечувати публічну безпеку і порядок, застосовувати адміністративний примус. Заходи

адміністративного примусу є суворим засобами впливу, і в діяльності органів Національної поліції застосовується для відновлення правопорядку та припинення протиправних дій правопорушників.

Мета роботи полягає у з'ясуванні питання використання адміністративного примусу органами Національної поліції у разі недотримання громадянами публічного порядку та скоєння правопорушень.

Проблемним залишається питання з'ясування сутності та мети застосування адміністративного примусу, класифікація заходів примусу, що безумовно має значне теоретичне та практичне значення, його дієвість та ефективність.

Особи на сьогодні наділені великим обсягом прав, які допомагають самостійно обирати поведінку в їх стосунках із державою, суспільством, що відображається в кінцевому результаті в задоволенні власних потреб. Однак, в певній мірі, це ідеальна схема. Реальне життя дещо вказаний механізм нівелює, і часто особа прагне задовольнити звичайні бажання саме протиправним шляхом, порушуючи при цьому права та свободи інших осіб, посягаючи на власність, Конституційний лад, права та законні інтереси підприємств [ст. 1 КУпАП], яка ставить перед собою протиправну мету, або ж бажання її задовольнити протиправним способом, державі надається можливість легально примусити особу виконати правові приписи для припинення такого правопорушення та для забезпечення порядку, дотримання законності.

Влада через норми права володіє монополією на насилля, який проявляється у формі примусу. Однією з невід'ємних рис права в будь-якому суспільстві – це легітимне застосування фізичного примусу з боку суспільного уповноваженого органу. Право неможливо виконувати і дотримуватися без публічних, демократичних органів примусу, без органів, які будуть це право захищати, відтворювати. У цьому разі таким суб'єктом постає держава (або влада) [5, с. 58].

Перш ніж класифікувати заходи адміністративного примусу, необхідно їх систематизувати. Спробуємо вирішити це завдання щодо адміністративно-примусових заходів, застосування яких належить до компетенції поліції. В законодавстві жоден захід не визначається як примусовий. Тому, відносячи той чи інший захід до числа адміністративно-примусових, необхідно, виходити з того, що, по-перше, цей захід використовується для охорони суспільних відносин, які виникають в цій сфері державної діяльності; по-друге, він застосовується з метою охорони правопорядку, тобто попередження чи припинення правопорушень або притягнення винних до відповідальності (як правило, адміністративної); по-третє, застосовується такий захід саме в примусовому порядку, тобто незалежно від волі і бажання суб'єкта, до якого застосовується, часто з можливістю використання для його реалізації інших примусових заходів;

по-четверте, він застосовується до осіб, не підпорядкованих органу чи посадовій особі, який його використовує, і, по-п'яте, підстави та порядок застосування цього заходу встановлено адміністративно-правовими нормами.[4,ст. 19].

Повноваження поліції щодо застосування різних поліцейських заходів примусу, визначено Законом України «Про Національну поліцію» [2]. Аналізуючи ст. 42 Закону і враховуючи зазначені ознаки адміністративно-примусових заходів до заходів примусу, слід віднести:

- 1) фізичний вплив (сила);
- 2) застосування спеціальних засобів;
- 3) застосування вогнепальної зброї.

Фізичним впливом є застосування будь-якої фізичної сили, а також спеціальних прийомів боротьби з метою припинення протиправних дій правопорушників.

Спеціальні засоби як поліцейські заходи примусу - це сукупність пристроїв, приладів і предметів, спеціально виготовлених, конструктивно призначених і технічно придатних для захисту людей від ураження різними предметами (у тому числі від зброї), тимчасового (відворотного) ураження людини (правопорушника, супротивника), пригнічення чи обмеження волі людини (психологічної чи фізичної) шляхом здійснення впливу на неї чи предмети, що її оточують, з чітким регулюванням підстав і правил застосування таких засобів та службових тварин.

Застосування вогнепальної зброї є найбільш суворим заходом примусу. Таким чином законодавиць визначив крім превентивних заходів впливу, також поліцейські заходи примусу. Які застосовуються лише у визначеному законом порядку. Передбачено, що перед застосуванням того чи іншого заходу примусу поліцейський повинен попередити особу, що до неї може бути застосований примус, а також надати достатньо часу для виконання законної вимоги поліцейського.

Поліцейський захід застосовується виключно для виконання повноважень поліції. Обраний поліцейський захід має бути законним, необхідним, пропорційним та ефективним.

Список літератури:

1. Конституція України. Прийнята на V сесії ВРУ 28 червня 1996 року. № 254к/96-ВР.
2. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII // Відом. Верхов. Ради України. — 2015. — № 40–41. — Ст. 379.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Прийнятий Верховною Радою Української РСР № 8074-10 від 07.12.84,
4. Братков С. І. Види поліцейських заходів, що застосовуються Національною поліцією України. Міжнародний науковий журнал «Інтернаука» Серія: «Юридичні науки» // № 2 (2), 2017
5. Іваницький А. М. Співвідношення понять влади і права / Іваницький А. М. // Актуальні проблеми юрид. науки : збірник тез Міжн. наук. конф. «Одинадцяті

осінні юридичні читання» (м. Хмельницький, 23–24 листопада 2012 р.): у 4-х ч. – Ч. 1. – Хмельницький: Вид-во Хмельн. ун-ту управління та права, 2012. – С. 57–59.

Івасишина О. Ю.

магістр кафедри публічного права
Чернівецький національний
університет ім. Ю.Федьковича

ДЕРЖАВНА СУДОВА АДМІНІСТРАЦІЯ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

В 2002 році з прийняттям Верховною Радою України Закону України «Про судоустрій України» в правовій системі вітчизняної юриспруденції з'являється новий термін – «державна судова адміністрація» та «Державна судова адміністрація України».

Розглядаючи проблематику становлення інституту Державної судової адміністрації України, варто зазначити, що у зв'язку з нинішнім реформуванням в країні судової системи питання приналежності Державної судової адміністрації до тієї чи іншої гілки влади досить загострюється. Адже з одного боку Державну судову адміністрацію можна відносити до судової гілки влади у зв'язку з її повноваженнями, що прописані в Законі України «Про судоустрій і статус судів». З іншого ж боку варто звернути увагу, що після створення інституту Державної судової адміністрації в Україні даний орган перейняв на себе певні функції за якими повинний контролювати, сприяти та здійснювати моніторинг ефективного адміністрування розгалуженої системи судів у країні. Таким чином певною мірою можна стверджувати, що Державну судову адміністрацію можна віднести і до виконавчої гілки влади.

Посилаючись на чинне законодавство, варто зазначити, що Державна судова адміністрація України є органом у системі судової влади, діяльність якого підзвітна з'їзду суддів України, а в період між з'їздами суддів - Раді суддів України в межах, визначених законом.

Беручи до уваги статус Державної судової адміністрації варто також зазначити, що Державна судова адміністрація України є юридичною особою, має печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, самостійний баланс та рахунки в органах Державної казначейської служби України [1, ст.151].

Слід також зауважити, що Державна судова адміністрація не винахід вітчизняної законотворчості аналогічно Державній судовій адміністрації в низці інших країн існують органи, що забезпечують діяльність судової системи. Так, зокрема, в Росії при Верховному Суді Російської Федерації функціонує Судовий департамент, перед яким поставлено такі ж завдання. Організаційне забезпечення діяльності судів Азербайджанської Республіки здійснюється Міністерством юстиції. Останнє здійснює всі організаційні

функції стосовно системи судів за винятком Верховного Економічного та Апеляційного судів [3, с.51].

Аналізуючи все вище сказане можна зробити висновок, що інститут Державної судової адміністрації не дивлячи на важкий шлях реформування судової системи України, має місце на існування в системі органів публічного адміністрування. Завдяки завданням, які покладено на Державну судову адміністрацію, судова система України стала більш прозора. В той же час варто зазначити, що існування даного інституту в Україні покращило та розвантажило роботу судової системи.

Список літератури:

1. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – N 41-42, N 43, N 44-45, ст.529.
2. П'ятковський В.І. Державна судова адміністрація України як суб'єкт адміністративного права / В.І. П'ятковський // Форум права. – 2011. – №3. – С. 648-653.
3. Ігонін Р.В. Правова природа Державної судової адміністрації / Р.В. Ігонін // Вісник Запорізького національного університету. – №3. – 2010. – С. 69-73
4. Стрижак А.А. Державне управління в органах судової влади України – поняття і сутність / А.А. Стрижак // Вісник Верховного Суду України. – №5(39). – 2003. – С. 53-56.

Іринич Г. Г.

магістр кафедри публічного права
Чернівецького національного
університету ім. Ю.Федьковича

ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОПІКИ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Адміністративно-правова опіка – надання державної допомоги, особам, незалежно від їх трудової та службової діяльності. Категорії суб'єктів адміністративної опіки визначені: слабкі, сироти, інваліди, самотні матері, хворі, члени багатодітних родин, жертви екстремальних ситуацій, та ін. Зміст адміністративної опіки: регулярна та одноразова виплата грошових сум, надання іншої матеріальної допомоги (тимчасове забезпечення житловою площею, транспортні та інші послуги), соціальне обслуговування (медична і санітарна допомога, пільги при вступі у навчальні заклади), організаційна допомога при працевлаштуванні, виборі місця проживання, отриманні необхідних документів [1, с.85]. З поширенням демократичного режиму на сферу здійснення прав і свобод людини виникає питання розподілу компетенції та системи органів, які мають забезпечити їх реалізацію. Одним з напрямків такого забезпечення є розвиток місцевого самоврядування [2, с.452]. Надзвичайно важлива роль фінансів місцевих органів влади у сфері надання самоврядних (громадських) послуг. В Україні місцеві органи влади домінують на ринку соціальних послуг і саме вони

визначають соціальний мікроклімат у суспільстві. Соціальні видатки у місцевих бюджетах складають понад 80% їхнього загального обсягу. Передусім держава має забезпечити власні фінансові ресурси органам місцевого самоврядування, яких вони за нинішніх умов не мають, для забезпечення можливості надання різноманітних самоврядних (громадських) послуг належної якості, з метою реалізації прав і свобод, охоронюваних законом інтересів фізичних осіб [3, с.116]. Найоптимальнішою назвою послуг, що надаються суб'єктом владних повноважень є *публічно владні послуги*. Права і свободи громадян забезпечуються наявністю системи гарантій, що передбачені законодавством та функціонують у певних формах, серед яких виділяється надання послуг, органами, наділеними державно-владними повноваженнями. [4, с.12].

Відповідно до статті 34 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» Повноваження у сфері соціального захисту населення п.1 До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать б) делеговані повноваження 1) підготовка і подання на затвердження ради цільових місцевих програм поліпшення стану безпеки і умов праці та виробничого середовища, територіальних програм зайнятості та заходів щодо соціальної захищеності різних груп населення від безробіття, організація їх виконання; участь у розробленні цільових регіональних програм поліпшення стану безпеки і умов праці та виробничого середовища, зайнятості населення, що затверджуються відповідно районними, обласними радами;

2) забезпечення здійснення передбачених законодавством заходів щодо поліпшення житлових і матеріально-побутових умов інвалідів, ветеранів війни та праці, громадян, реабілітованих як жертви політичних репресій, військовослужбовців, а також військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, сімей, які втратили годувальника, багатодітних сімей, громадян похилого віку, які потребують обслуговування вдома, до влаштування в будинки інвалідів і громадян похилого віку, які мають потребу в цьому, дітей, що залишилися без піклування батьків, на виховання в сім'ї громадян;

2-1) вирішення відповідно до законодавства питань надання соціальних послуг особам та сім'ям з дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, забезпечення утримання та виховання дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах;

3) вирішення відповідно до законодавства питань про надання пільг і допомоги, пов'язаних з охороною материнства і дитинства;

4) вирішення у встановленому законодавством порядку питань опіки і піклування;

5) подання відповідно до законодавства одноразової допомоги громадянам, які постраждали від стихійного лиха;

6) вирішення відповідно до законодавства питань про надання компенсацій і пільг громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, в інших випадках, передбачених законодавством [5, ст.34].

Та відповідно до ч.1 ст.14 Закону України «Про місцеві державні адміністрації місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм відповідними радами. [6, ст.14], то велику кількість соціальних послуг органи місцевого самоврядування делегують органам місцевої виконавчої влади.

Отже, адміністративно-правова опіка реалізується в Сторожинецькому районі Чернівецької області насамперед: Управлінням праці та соціального захисту населення Сторожинецької РДА, Сторожинецьким районним центром зайнятості. За 2017 рік в Сторожинецькому районі органами публічної адміністрації для суб'єктів адміністративної опіки було надано такі види послуг: видано 1035 одиниць протезних виробів та 60 одиниць технічних засобів реабілітації для осіб з інвалідністю, надано 8 путівок для учасників АТО та 15 путівок для осіб з інвалідністю на оздоровлення в санаторіях курортного закладу, призначено 2380 грошових виплат одиноким матерям, взято на облік 175 внутрішньо переміщених осіб, а також послуги передбачені центром зайнятості по сприянню працевлаштуванню, адаптації та створенню спеціальних умов для працевлаштування безробітних осіб, що дозволяє запровадити систему ефективного забезпечення адміністративної опіки спектром послуг наданих органами публічної адміністрації.

Список літератури:

1. Федорук Н.С. Адміністративне право України (загальна частина). Навчальний посібник. – Чернівці: Чернів. нац. ун-т, 2010. – С. 85
2. Ведель Ж. Административное право Франции.- М.: Прогресс, 1972. – 511с.
3. Ковбас І.В. Підстави надання самоврядних (громадських) публічно – владних послуг// Матеріали Всеукраїнської науково – практичної конференції «Проблеми вдосконалення правового регулювання щодо забезпечення прав та основних свобод людини і громадянина в Україні» м. Івано-Франківськ 23 квітня 2010р. – 116 с.
4. Ковбас І. В. Публічно-владні послуги як засіб забезпечення державою реалізації прав людини : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.07 "адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / Ковбас Ігор Васильович. – Ірпінь, 2011. – С. 12
5. ВРУ. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" [Електронний ресурс] / ВРУ // № 280/97-ВР. – 2105. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
6. ВРУ. Закон України "Про місцеві державні адміністрації" [Електронний ресурс] / ВРУ // № 586-XIV. – 1999. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

Чура О.

магістр кафедри публічного права
Чернівецького національного
університету ім. Ю.Федьковича

*ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТИ НАДАННЯ
АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ*

Обрання Україною євроінтеграційного вектору розвитку свідчить про сприйняття нашою державою нової парадигми взаємовідносин «індивід-державна», ядром якої є визнання держави як інструмента забезпечення прав, свобод та законних інтересів індивіда. У зв'язку із цим особливої актуальності набуває реформування сфери надання адміністративних послуг у напрямку впровадження «сервісної» моделі управління.

Концепція «сервісної» держави отримала широке поширення в США та низці західноєвропейських країн ще у 80-90-х роках ХХ століття та стала ідеологічною основою розпочатих там адміністративних реформ. Сутність концепції «сервісної» держави полягає в тому, що держава розглядається як інститут, який надає якісні послуги населенню. При цьому будь-яка її діяльність із взаємодії з індивідом вважається державною послугою, а громадяни розглядаються як клієнти, яким держава надає послуги. Сервісний підхід передбачає принципово інший характер ставлення чиновників до громадян – як до клієнтів, а не як до прохачів [1, с. 71].

Не викликає заперечень той факт, що органи місцевого самоврядування є найбільш близькими до населення, а тому можуть більш ефективно відповідати на суспільні запити, зокрема ті, які стосуються надання адміністративних послуг. Відповідно до ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. Якщо повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, органи місцевого самоврядування у міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов [2].

Делегування повноважень щодо надання найбільш актуальних адміністративних послуг дозволяє зробити їх зручними для споживачів, поліпшити якість обслуговування, що дозволить рівень державного управління підняти до сервісного [3, с. 164].

У зв'язку із проведенням реформи децентралізації розпочався процес створення центрів надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах, у зв'язку із чим постали проблеми визначення кількості необхідних для конкретної громади ЦНАПів та оптимального переліку адміністративних послуг.

Для забезпечення доступності адміністративних послуг у громадах з великою кількістю населених пунктів та значною відстанню між ними кількість офісів ЦНАП може бути збільшена шляхом утворення територіальних підрозділів, віддалених робочих місць адміністраторів та пересувних мобільних офісів. При визначенні переліку адміністративних послуг пріоритетне значення мають інституційна спроможність громади та потреби споживачів послуг. Так, у ЦНАП середніх та великих міст має надаватись максимальний спектр адміністративних послуг. У сільських громадах необхідно забезпечити надання найпопулярніших адміністративних послуг [4, с. 2].

Незважаючи на ряд позитивних нормативних та інституційних змін (прийняття спеціалізованого закону, розвиток правового регулювання надання адміністративних послуг на підзаконному рівні, створення великої кількості ЦНАПів), сучасний стан надання адміністративних послуг характеризується багатьма недоліками. Окремі проблеми зумовлені недосконалим законодавством, яке не завжди враховує потреби та інтереси приватних осіб (наявність необґрунтованих видів адміністративних послуг; «подрібнення» на окремі платні послуги; проблеми доступу до інформації, необхідної для отримання адміністративних послуг тощо)[5, с. 98].

Якість публічних послуг в Європейському Союзі досягається завдяки чітко розробленим стандартам. Аналіз досвіду провідних європейських країн дозволяє стверджувати, що процедура надання послуг повинна фіксуватись на законодавчому рівні, у вигляді реалізації компетенції певного органу (особи), наділеного публічно-владними повноваженнями та у відповідності до єдиних державних соціальних стандартів. Відсутність чітких вимог має негативні наслідки у вигляді відсутності належного контролю за якістю надання таких послуг та грошовими коштами, отриманими внаслідок їх надання [6, с. 6].

У зв'язку із цим законодавство України потребує внесення змін, що створять сприятливі умови для розвитку сфери адміністративних послуг та сформуєть позитивний імідж органів, які їх надають. До таких змін належать закріплення у Законі України «Про адміністративні послуги» принципів та порядку проведення контролю за якістю надання адміністративних послуг, а також врегулювання питання граничних обсягів плати за послуги. Окрім цього, необхідно забезпечити функціонування центрів надання адміністративних послуг по всій території України [5, с. 101].

Отже, реформування сфери надання адміністративних послуг протягом останніх років свідчить про прагнення України перейти до «сервісної» моделі управління, що сприяє більш ефективному забезпеченню та захисту прав, свобод та законних інтересів особи. Однак на сьогодні процедура надання адміністративних послуг характеризується наявністю

недоліків, усунення яких дозволить підвищити рівень довіри громадян до держави.

Список літератури:

1. Джига Т. Реформування сфери надання адміністративних послуг в контексті розбудови "сервісної" держави в Україні / Т. Джига // Актуальні проблеми державного управління. - 2014. - Вип. 3. - С. 70-73. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apduo_2014_3_17.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]: від 15 жовтня 1985 р. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
3. Гринько А.А. Органи місцевого самоврядування як суб'єкт надання адміністративних послуг / А.А. Гринько // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету : зб. наук. пр. Серія: Юриспруденція. – 2015. – №7. – С. 160-163.
4. Запитання, пов'язані із створенням центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) в об'єднаних територіальних громадах (ОТГ). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Pitannya-vidpovidi-schodo-CNAP-v-OTG.pdf>
5. Ковбас І., Боднар С. Адміністративні послуги: поняття та порядок їх надання органами публічної адміністрації // Visegrad Journal on Human Rights. - 2016. - № 1. - С. 96-102.
6. Ковбас І.В. Зарубіжний досвід щодо діяльності із надання публічних послуг та їх впровадження в Україні // Фаховий збірник наукових статей «Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України». – 2013.- В. XXX.

Йолохова О. А.

студентка, юридичний факультет
Чернівецького національного
університету ім. Ю. Федьковича

**НОРМАТИВНИЙ АКТ ЯК ІНСТРУМЕНТ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ**

Еволюція становлення нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування налічує тривалий період, але найбільший прогрес спостерігається після запровадження реформи децентралізації влади в Україні.

Так, у зв'язку з передачею повноважень від державних органів органам місцевого самоврядування стало очевидним те, що роль нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування у суспільному житті значно зросла.

Протягом тривалого періоду, значну увагу дослідженню нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування приділяли такі науковці, як: М. О. Баймуратов, В. Р. Барський, О. Є. Калашнікова, А. О. Кузнецов, В. В. Кіщенко, А. С. Крупник, П. М. Любченко, К. І. Наумова, К. І. Петрученко, О. Ф. Фрицький, О. В. Чернецька та інші.

Та все ж, на сьогодні актуальними є дослідження практичної сторони нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування, однак, необхідно пам'ятати, що без досконалого з'ясування теоретичної складової неможливо буде усунути недоліки практичної.

Саме тому, розкриваючи зміст теми, слід зазначити, що ж собою являє поняття «нормативно-правовий акт місцевого самоврядування» та розглянути різновиди нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування.

На думку кандидата юридичних наук Петрученко К.І. нормативно-правовий акт місцевого самоврядування – це офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює або припиняє загальнообов'язкові правила поведінки для певної (невизначеної) кількості осіб, прийнятий суб'єктом місцевого самоврядування з нормотворчими повноваженнями та діє в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці [5].

Не менш ґрунтовним є визначення Наумової К.І., яка стверджує, що нормативно-правовий акт місцевого самоврядування – це офіційний письмовий документ, що є зовнішньою юридичною формою закріплення норм права, прийнятий безпосередньо територіальною громадою або органом та (або) посадовими особами місцевого самоврядування з питань місцевого значення або з питань здійснення окремих державних повноважень, переданих органам місцевого самоврядування законами держави, обов'язковий для виконання на території муніципального утворення й забезпечений заходами державного примусу [4, с. 64].

Формами нормативно-правових актів місцевого самоврядування є:

- статут територіальної громади села, селища, міста (ст. 19)
- регламент сільської, селищної, міської ради (п. 1 ч. 1 ст. 26);
- положення, зокрема, про зміст, опис та порядок використання символів територіальної громади (п. 49 ч. 1 ст. 26), про помічника-консультанта депутата ради (п. 53 ч. 1 ст. 26) тощо;
- розпорядження сільського, селищного міського голови (п. 20 ч. 4 ст. 42);
- рішення ради (ст. 49);
- рішення виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради (ст. 59) [4, с. 64].

Одним з основних нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування є Статут територіальної громади міста. Однак, стаття 19 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» містить лише загальні відомості про статут територіальної громади села, селища, міста, а отже, рада змушена розробляти його самостійно.

У зв'язку з цим до 2016 року були прийняті статути, більшість з яких мали формальний зміст, а тому не містили усіх необхідних правил, які б передбачали способи необхідної взаємодії місцевої влади з населенням.

Та все ж, завдяки експертам Всеукраїнської громадської організації «Асоціація сприяння самоорганізації населення» у 2016 році було розроблено модельні статuti територіальних громад міста та села, що посприяло внесенню змін та доповнень до чинних статутів, а в деяких територіальних громадах, що не мали їх, навіть створенню.

Не виключається версія, що на сьогодні все ж існує лєвова частка статутів територіальних громад, які не є досконалыми, або мають значні розбіжності у порівнянні з іншими статутами громад.

Саме тому, з метою перевірки якості статутів, було здійснено порівняльну характеристику Статуту територіальної громади міста Чернівців та Статуту територіальної громади міста Києва яка показала, що вони мають як спільні так і відмінні риси. Це зумовлено тим, що певна частина двох Статутів відтворює текст базового закону про місцеве самоврядування, або ж окремих інших законодавчих актів.

Відмінність полягає лиш у тому, що Статут територіальної громади міста Чернівців має структуру наближену до Модельного статуту територіальної громади міста розробленого експертами ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення», тобто, має більшу деталізацію. Натомість, Статут територіальної громади міста Києва більше дублює текст чинних законодавчих актів, але також містить й певні свої особливості, адже, місто Київ має спеціальний статус. Отже, оскільки, Статут одночасно повинен забезпечувати адекватні форми захисту інтересів територіальної громади та її жителів у відносинах із зовнішніми суб'єктами політичного, економічного та інших видів впливу [6], міським радам потрібно й надалі продовжувати працювати над вдосконаленням статутів їхніх територіальних громад. На жаль, часто трапляються випадки, коли прийнятий органом місцевого самоврядування нормативний акт порушує права, свободи або законні інтереси громадян. У такому разі потрібно пам'ятати, що згідно з частиною 2 статті 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [1]. Також, відповідно до п.1 ч.1 ст. 5 Кодексу адміністративного судочинства України кожна особа має право в порядку, встановленому КАС України, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист шляхом визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень [2].

Що стосується статистики розгляду судами адміністративних позовів про визнання незаконними нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування, то в Україні вона без перебільшення вражає. Підтвердженням цього є відомості, що містяться у загальнодоступному Єдиному державному реєстрі судових рішень. Таким чином, розглянувши

практичну та теоретичну складові нормативного акту як інструмента в діяльності органів місцевого самоврядування очевидним стає те, що дана тема є проблемною та потребує й подальшого вивчення. Адже, поглиблене дослідження нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування буде сприяти їх вдосконаленню, а отже, зменшить кількість звернень до суду з метою визнання незаконних нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування, що значно розвантажить судову систему, забезпечить усунення частини реальних конфліктів між територіальними громадами та органами місцевого самоврядування, покращить роботу органів місцевого самоврядування, а також, покаже над чим, як органам місцевого самоврядування так і територіальним громадам потрібно працювати, щоб підвищити рівень розвитку територіальних громад і таким чином – усієї країни.

Список літератури:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року №254к/96-ВР. Редакція від 30 вересня 2016 року, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bit.ly/2AmN4Op>.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. Редакція від 07 січня 2018 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bit.ly/2DRaqlu>.
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. Редакція від 31 грудня 2017 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bit.ly/2DcN1qs>.
4. Наумова К.І. Нормативно-правові акти місцевого самоврядування: поняття та види / К.І. Наумова. – Х., 2014. – 63-65 с.
5. Петрученко К. І. Нормативно-правові акти місцевого самоврядування як джерело права: автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук. – К., 2014. – 18 с.
6. Модельний статут територіальної громади міста / А.С. Крупник, О.Є. Калашнікова, В.В. Кіщенко. – Одеса: ПП «Євродрук», 2016. – 224 с.

Лазарюк І. О.

студентка юридичного факультету
Чернівецького національного
університету ім. Ю. Федьковича

ГЕНДЕРНА РІВНІСТЬ В ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Розбудова незалежної демократичної соціальної правової країни повинна будуватись на міцному фундаменті поваги до прав і свобод людини і громадянина. Повага включає в себе не тільки зазначення повного та невичерпного переліку прав та свобод, а й реальну можливість їх реалізації та захисту від посягання на них у всіх сферах життєдіяльності людини. Особливого захисту потребують політичні права, адже саме у цій сфері Україна вже вкотре посідає найгірші позиції в такому щорічному глобальному дослідженні як Індекс гендерного розриву. У дослідженні вимірюється розрив серед чоловіків та жінок за різними показниками у

чотирьох основних сферах: економічна участь та кар'єрні можливості; рівень освіти; здоров'я і тривалість життя та політичні права обох статей [1].

Що ж таке «публічна адміністрація» і хто є її суб'єктами? Проаналізувавши різні думки та погляди вчених на рахунок поняття «публічна адміністрація», можна сказати, що – це сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами котрої є органи державної виконавчої влади і виконавчі органи місцевого самоврядування [3,523]. Суб'єктами ж, на мою думку, є органи, що уповноважені здійснювати публічно - управлінські функції і діють з метою забезпечення як інтересів держави, так і суспільства в цілому у межах, наданих їм законами і Конституцією України. Або по-іншому їх можна визначити як: органи публічної адміністрації, які є специфічними державними утвореннями, що виконують встановлені законом завдання через наявну систему функцій [2, 4].

Постає ще питання: що таке гендерна рівність? Для себе я визначила дане поняття як «справедливе, рівноправне ставлення до жінок та чоловіків, забезпечення їхнього існування в умовах, що ні в якому випадку не звужують чи принижують їх права один відносно одного».

Важливість висвітлення теми гендерної рівності в діяльності суб'єктів публічної адміністрації полягає в тому, що рівноправність чоловіків та жінок є невіддільною частиною прав людини, підґрунтям демократії та соціальної справедливості, є утвердженням верховенства права, економічного росту і сталого розвитку будь-якої держави, тобто є її «обличчям».

Для того, щоб забезпечити рівність обох статей у різних сферах та в діяльності суб'єктів публічної адміністрації, зокрема, Україна, ставши на шлях незалежності, розпочала активно проводити гендерну політику. Упровадження гендерних підходів у сферу публічного адміністрування – доцільне питання, викликане, з одного боку, зовнішніми чинниками – приведення національної практики у відповідність зі світовою, насамперед європейською, а з іншого боку, упровадження гендерних підходів у сферу публічного адміністрування зумовлене внутрішніми «поршнями» – необхідністю забезпечення рівноправного та стійкого людського розвитку шляхом застосування найрезультативніших таких підходів.

У 2015 році аналіз гендерної представленості в органах державної влади та в органах місцевого самоврядування продемонстрував відсутність гендерної збалансованості. Особливо гостро це прослідковувалось у представництві жінок і чоловіків у вищих щаблях влади, наслідком чого є зниження якості й ефективності прийняття управлінських рішень. До прикладу, за даними Державної служби статистики України, станом на 01.01.2014 р. в Україні нараховувалось 295 709 державних службовців, з яких 75 % жінок і 25 % чоловіків. Посадових осіб місцевого самоврядування нараховувалось 84 548, у тому числі 76 % жінок, 24 % чоловіків. Натомість

співвідношення державних службовців-керівників за категоріями посад демонструє протилежну статистику представництва. 83,9% чоловіків та лише 16,1% жінок обіймають посади першої категорії; 65,6 % чоловіків і 34,4% жінок-другої категорії. Майже збалансовано співвідношення на посадах третьої категорії (53,8% чоловіків і 46,2 % жінок) [4].

Що ж на рахунок Кабінету Міністрів України, то від 1990 року його склад змінювався 21 раз (з теперішнім включно), проте посаду Прем'єр-міністра тільки двічі обіймала жінка (Ю. Тимошенко). Загалом склади українських урядів були майже тотально чоловічими, лише до складу окремих входили жінки. До складу КМУ, котрий очолював В. Пустовойтенко (1997-1999 рр.), входило аж три жінки міністри. Тому, фактично тільки з 1997 року в Україні помітні зрушення у ставленні до жінки на вищих посадах в органах центрального управління. Проте окрім Міністерства культури та Міністерства у справах сім'ї та молоді (найменш впливові міністерства) жінкам поки ще тоді нічого не довіряли. До інших ж урядів входило по одній/дві жінці, або ж були винятково чоловічими. Проте в Кабінеті Міністрів України прослідковується позитивна тенденція до зростання кількості жінок у колективі, адже на даний момент уряд В. Гройсмана також налічує три жінки: І.О. Климпуш-Цинцадзе, Л.М. Гриневич, У. Супрун [5].

Важливим є те, що збалансована участь гендерних груп є дієвим механізмом підвищення якості та ефективності в діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Отже, необхідно моментально реагувати на проблеми гендерної рівності не тільки у сфері діяльності суб'єктів публічної адміністрації, а й у щоденному прояві такої дискримінації за ознакою статі. Подолання дискримінації за статтю повинно бути одним з основних шляхів діяльності будь-якої держави, котра прагне бути економічно та політично розвиненою, правовою, стабільною, процвітаючою та всередині якої буде панувати право і закон. Для боротьби з гендерною нерівністю в діяльності суб'єктів публічної адміністрації, рахую за доцільне проведення мотивувальних та сприяючих заходів щодо більшого залучення жінок до сфери публічного адміністрування. Одним з не менш важливих аспектів є запровадження навчальних програм щодо гендерних стандартів і засад гендерної політики не тільки для державних службовців (також врахування цих знань під час прийому на роботу), але й молодих людей в навчальних закладах всіх ступенів акредитації. Дискримінація за статевою ознакою може бути ліквідована лише зі зміною системи гендерних ролей і стереотипів, що склались у суспільстві та закріплюють ці ролі. Однак неможливо їх змінити в мить, що і спонукає нас до періодичних і наполегливих кроків!

Список літератури:

1. Індекс гендерного розриву-2016 [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://edclub.com.ua/analytika/indeks-gendernogo-rozryvu-2016>.

2. Ковбас І.В., Друцул Т.І. Завдання та функції, як необхідні складові адміністративно-правового статусу органів публічної адміністрації // Фаховий збірник наукових статей «Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України». – 2012. - В. ХХІХ.

3. Кравцова Т. М. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації / Т. М. Кравцова, А. В. Солонар // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 522–525.

4. Офіційний веб-сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/ua>

5. Урядовий портал Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.kmu.gov.ua/ua>

Миرونюк А. М.

студентка юридичного факультету
Чернівецького національного
університету ім. Юрія Федьковича

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТА РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Адміністративно-територіальній реформі зарубіжних країн та різним її аспектам, зокрема, багато уваги приділили такі науковці, як В.Б.Авер'янов, В.Алексєєв, І.Коліушко, П.М.Кондик, В.Куйбіда, М.І.Лахижа, Н.Нижник, Л.Пашко, Л.Прокопенко, С.Серьогін, Ю.Сурмін, В.Тимошук, В.Яцюк та інші.

В останні два десятиліття в Європі відбувся справжній «бум» об'єднання територіальних громад. Ці зміни зачепили щонайменше півтора десятка країн ЄС, і за його межами. Науковці стверджують, з огляду на досвід зарубіжних держав кожна методика впровадження реформи децентралізації має свої переваги та недоліки.

Наприклад, якщо об'єднання муніципалітетів здійснювалася «згори», командно-адміністративним шляхом, як у Франції, то реформа, зазвичай, не приносила бажаних результатів. І навпаки – якщо об'єднання суб'єктів місцевої влади було добровільним, за підтримки громадськості, з застосуванням досвіду муніципальної кооперації, врахуванням суспільної думки, уподобань та історичних, культурних, господарських зв'язків населення, навіть якщо сама ідея була запропонована державою, тоді було досягнуто успіху[7, с.252].

Фінляндія вкінці 90-х зробила спробу суттєво зменшити чисельність муніципалітетів, так званим, рішенням «згори». Проте, у результаті політичних дебатів переміг принцип добровільності. Разом з тим держава заохочує об'єднання муніципалітетів шляхом надання додаткових субсидій.

Тобто адміністративно-територіальна реформа у Фінляндії відбувалася не адміністративно-командним шляхом, а завдяки економічному стимулюванню добровільних рішень суб'єктів місцевого самоврядування [11]. І як результат, кількість муніципалітетів скоротилась з 460 в 1990-му до 320 в 2014 [12].

В Італії нові комуни, відповідно до Закону Італійської Республіки «Про

устрій місцевих автономій» 1990 року, спрямованого на оптимізацію розмірів адміністративно-територіальних одиниць, можуть створюватися за наявності не менше 10 тис. жителів, провінції – не менше 200 тис. жителів. В законодавстві також встановлювалися і фінансові заохочення для об'єднання й подальшого злиття комун із населенням чисельністю менше 5 тисяч жителів, або для їх приєднання до більших комун [4].

У Латвії були використані обидва методи укрупнення – стимулювання добровільного об'єднання муніципалітетів та адміністративне укрупнення. Для створення добровільних об'єднань муніципалітетів надавалося чотири роки з фінансовим їх заохоченням шляхом надання разової дотації з державного бюджету у розмірі 1 – 5 % від загальної суми бюджету муніципалітету, після чого протягом наступного року після завершення цього періоду було поведене адміністративне укрупнення решти муніципалітетів [7, с.255].

Естонія тривалий час намагалася запровадити добровільне об'єднання громад. Та протягом 18 років (з 1996 по 2014) кількість муніципалітетів скоротилася лише на 16% (254 до 213). Тому нещодавно там зважилися на добровільно-примусову реформу. Як результат, за рік кількість громад скоротилася до 79. Райони тут також ліквідують – вже в 2018 році. Більшість їх функцій перейде «вниз», і лише окремі послуги (передусім, пов'язані з охороною здоров'я) керуватимуться на рівні держави [12].

Грузинський уряд теж не переймався громадськими консультаціями, добровільними об'єднаннями. У 2006 році тут відбулася швидка директивна реформа, яка просто ліквідувала найнижчий рівень самоврядування – сільський та селищний. Тобто самі села залишилися, а от депутатів та сільського голову там тепер не обирають. Натомість 65 колишніх районів Грузії, по суті, перетворилися на 65 великих муніципалітетів і стали базовою ланкою місцевого самоврядування [12].

Досвід зарубіжних країн в питаннях децентралізації показує, що здійснення реформи муніципалітету, неможливе без врахування економічних, географічних, історичних, етнічних особливостей і традиції кожної держави, розвиненості системи місцевого управління та специфіки зв'язків між рівнями управління.

В Україні ж всі попередні спроби проведення децентралізації були невдалими. Однак сьогоднішня реформа відрізняється від минулих тим, що для її реалізації потрібна ініціатива «знизу». Саме це і може посприяти успішному її втіленню.

Та попри всі переваги прийнятого закону «Про добровільне об'єднання громадян» [6] та оптимістичні прогнози щодо його імплементації, Головне науково-експертне управління висловило сумнів щодо конституційності деяких положень.

Зокрема, в Україні, як і в більшості держав світу, система місцевого самоврядування (первинним суб'єктом якого є територіальна громада)

будується відповідно до системи адміністративно-територіального устрою (а не навпаки). Таким чином, порядок вирішення питань територіального устрою, включаючи порядок утворення, ліквідації адміністративно-територіальних одиниць та параметри, яким вони мають відповідати, має визначатися спеціальним законом України про територіальний устрій, а не законом про добровільне об'єднання територіальних громад.

Іншою неузгодженістю з Основним законом є те, що можливість об'єднання територіальних громад надається не тільки селам, а й селищам та містам, що, не узгоджується з ч. 1 ст. 140 Конституції України.

Також Головне науково-експертне управління зазначає, що практична реалізація цього закону навряд чи дасть змогу сформувати самодостатні територіальні громади, які володіли б відповідними матеріальними, фінансовими ресурсами та об'єктами соціальної інфраструктури, необхідними для ефективного виконання покладених на їх органи завдань та функцій.

В законі також є певні правові прогалини. До прикладу, в даному нормативному акті відсутні норми, що регулюють вирішення конфлікту інтересів між мешканцями суміжних територіальних громад або між мешканцями й органами місцевого самоврядування та їхніми посадовими особами. Також закон також не містить жодних положень про внутрішню переміщених осіб. Не зважаючи на те, що реформа децентралізації є новою для України, на момент її впровадження у 2015 році в країні вже було багато людей із соціальним статусом ВПО.

Тим не менше, попри вищезгадані колізії, ухвалений Верховною Радою Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» в цілому є прогресивним і відповідає вимогам часу. І хоча не всі принципи задекларовані в статті 2 Закону (конституційності та законності; добровільності; економічної ефективності; державної підтримки; повсюдності місцевого самоврядування; прозорості та відкритості; відповідальності) відображаються в процесуальних нормах, однак більшість з них дійсно застосовуються при утворенні ОТГ.

Тим не менше Україна може пишатися, своїми результатами, адже за темпами добровільного об'єднання ми вже стали лідерами в Європі. З 2015 року в Україні створено майже 700 ОТГ, тобто майже 30% сіл, селищ та міст за три роки домовилися про злиття.

Однак залишається відкритим питання, як заохочувати приєднатися до них решту 60%.

Можливо в цьому нам допоможе зарубіжний досвід. Хоча, як показує практика, поки що жодній державі Європи не вдалося довести добровільний процес до завершення.

За словами Попеску: "Якщо Україна на суто добровільній основі завершить широкомасштабне об'єднання громад за короткий термін, вона може стати першою країною в світі, яка досягне цього". То ж якщо будуть

виправлені всі проблеми на законодавчому рівні, можливо, нам справді вдасться самотійно відшукати рецепт успіху у втіленні реформи.

Список літератури:

1. Izdebski H. Samorzadterytorialny. Podstawyustrojuidzialalnosci / H. Izdebski. – Warszawa : WydawnictwoPrawnicze : LexisNexis, 2006. – 314 s.
2. Григорьев В. А. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика / В. А. Григорьев. – К. : Истина, 2005. – С. 232–235.
3. Децентралізація по-французьки/ Електронний ресурс// Режим доступу: - <http://www.csi.org.ua/detsentralizatsiya-po-frantsuzky1-chy-mo>
4. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України /[О.М. Бориславська, І.Б. Заверуха, А.М. Школик та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К.: Москаленко О.М., 2012. – 212 с.
5. Електронний ресурс доступний за посиланням: https://podgorodnoe.in.ua/wp-content/uploads/2016/09/posibnik_gromadi_1.pdf
Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997

**ПРАВА ЛЮДИНИ
ТА ПУБЛІЧНЕ ВРЯДУВАННЯ**

МАТЕРІАЛИ

ВСЕУКРАЇНСЬКОГО ФОРУМУ

15 березня 2018 року

м. Чернівці

Підписано до друку 03.04.2018. Папір офсетний. Формат 60x84/16.

Ум. друк. арк. 11,16. Вид. № 18-5. Зам. № 7. Тираж 100 прим.

Видавець та виготівник: ПВКФ «Технодрук»

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК №1841 від 10.06.2004 р.
58000, м. Чернівці, вул. І. Франка, 20, оф.18, тел. (0372) 55-05-85